



Verkenning naar de optimale verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging in het hoger onderwijs

Eindrapport

Susanne de Zwart
Bram Berkhout
Leonore Das
Thijs van den Berg

15 februari 2021

Berenschot

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| 1. Verkenning naar de optimale verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging in het hoger onderwijs | 4 |
| 1.1 Inleiding | 5 |
| 1.2 Verhouding vaste en variabele financiering | 6 |
| 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen | 7 |
| 1.4 Aanpak en verantwoording onderzoeksmethoden | 8 |
| 1.5 Leeswijzer | 9 |
| 2. Ontwikkelingen in de onderwijsbekostiging tot huidige situatie Nederland | 10 |
| 2.1 Ontwikkelingen in de bekostigingsmodellen voor het wetenschappelijk onderwijs (wo) | 11 |
| 2.2 Ontwikkelingen in de bekostigingsmodellen voor het hoger beroepsonderwijs (hbo) | 12 |
| 2.3 Prestatieafspraken | 13 |
| 2.4 Commissie-Van Rijn | 13 |
| 2.5 Beleidstheorie achter de verhouding vast-variabel | 15 |
| 2.6 Conclusies | 16 |
| 3. Effecten wijziging verhouding vast-variabel op inkomsten | 18 |
| 3.1 Verhouding onderwijsdeel tot overige inkomsten | 19 |
| 3.2 Verhouding tussen de instellingen | 21 |
| 3.3 Conclusie | 23 |
| 4. Effect verhouding vast-variabel op bestuurlijke keuzes en sturing: perspectieven van bestuurders | 24 |
| 4.1 Inleiding | 25 |
| 4.2 Zienswijzen van geïnterviewde instellingen | 26 |
| 4.3 Mening van belangenorganisaties | 28 |
| 4.4 Conclusies | 29 |
| 5. Inzichten uit de landencasus | 32 |
| 5.1 Doel casusstudie en selectiecriteria | 33 |
| 5.2 Casus Denemarken | 34 |
| 5.3 Casus Italië | 36 |
| 5.4 Casus Vlaanderen | 38 |
| 5.5 Samenvattende inzichten uit de landenstudies | 40 |
| 6. Inzichten uit de sectorcasus | 42 |
| 6.1 Doel casusstudie en selectiecriteria | 43 |
| 6.2 Casus voortgezet onderwijs | 43 |
| 6.3 Casus zorg | 45 |
| 6.4 Casus cultuursector | 46 |
| 6.5 Samenvattende inzichten uit de sectorstudies | 48 |
| 7. Inzichten optimale verhouding vast-variabel: conclusies | 50 |
| 7.1 Inleiding | 51 |
| 7.2 Scope en beschouwing van de vraag | 51 |
| 7.3 Beleidsoverwegingen aangaande de verhouding vast-variabel in de bekostiging | 52 |
| 7.4 (Economische) prikkelwerking en effecten van verschuiving in verhoudingen | 53 |
| 7.5 Inzichten in de optimale verhouding vaste-variabele onderwijsbekostiging in de toekomst | 54 |
| Literatuurlijst | 57 |
| BIJLAGE 1 Overzicht gesprekspartners | 58 |
| BIJLAGE 2 Deelnemers verbredingssessies 3 en 4 februari 2021 | 59 |
| BIJLAGE 3 Samenstelling klankbordgroep | 60 |

Verkenning naar de optimale verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbesteding in het hoger onderwijs

Hoofdstuk 1



1.1 Inleiding

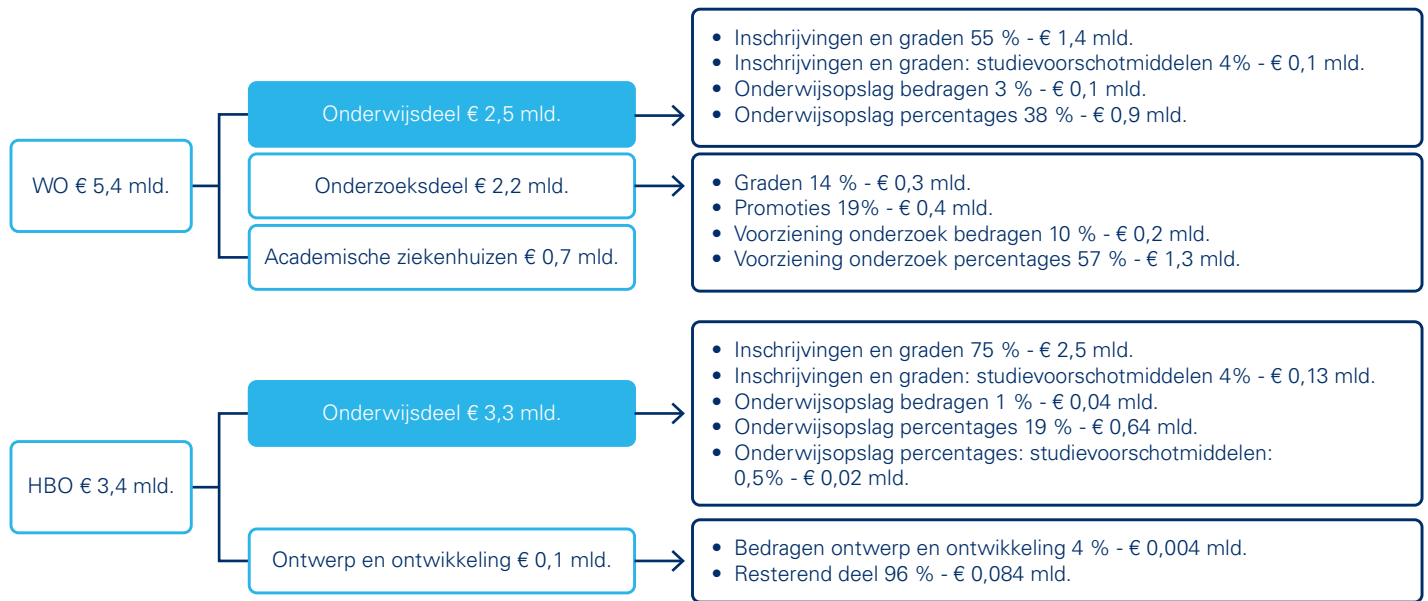
In 2018 heeft de commissie-Van Rijn (verder: de commissie) in opdracht van de minister van OCW geadviseerd over de bekostigingssystematiek in het hoger onderwijs. Eén van de conclusies van de commissie was dat de onderwijsbekostiging van universiteiten en hogescholen teveel is gebaseerd op studentenaantallen. De commissie is van mening dat deze vorm van variabele financiering instellingen zou aanmoedigen om zo veel mogelijk studenten aan te trekken ten behoeve van budgetmaximalisatie, met een aantal negatieve mechanismen als gevolg.

De commissie adviseerde daarom om de overmatige groeiprikkel in het stelsel die voortvloeit uit de studentgebonden bekostiging te verminderen. De commissie geeft in haar rapport aan dat de knelpunten voortkomen uit onderling sterk verweven problemen, die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en dat deze niet allemaal via de bekostiging op te lossen zijn. De aanbevelingen die de commissie meegeeft voor de oplossingen binnen de huidige bekostiging, beschouwt zij nadrukkelijk als één samenhangend pakket, waarbij het verkrijgen van actueel inzicht in de kosten van onderwijs en onderzoek een essentiële stap in de aanpak is.

Het ministerie van OCW heeft een extern bureau de opdracht gegeven om een toereikendheidsonderzoek uit te voeren naar de bekostiging in relatie tot de kosten. Dit onderzoek wordt parallel uitgevoerd aan dit verkennende onderzoek.

Daarnaast heeft de minister van OCW de aanbeveling van de commissie-Van Rijn overgenomen voor wat betreft de verhouding tussen het vaste en variabele deel in de onderwijsbekostiging. Deze is met ingang van 2020 herzien, waarbij de zogenaamde vaste voet in de onderwijsbekostiging van hogeronderwijsinstellingen verhoogd is. De onderwijsmiddelen worden daarmee ook herverdeeld tussen instellingen. In 2020 zijn de negatieve herverdeeleffecten gecompenseerd. De commissie beval vervolgens aan deze verhouding periodiek te herijken.

Het ministerie van OCW heeft Berenschot de opdracht gegeven een theoretisch en kwalitatief onderzoek uit te voeren naar **inzichten in de optimale verhouding vaste en variabele financiering in de onderwijsbekostiging** van het hoger onderwijs. Deze inzichten zijn nodig om te komen tot beleid met betrekking tot de (eventuele) periodieke herijking die de commissie aanbeveelt.



Figuur 1 Samenstelling en omvang rijksbekostiging hoger onderwijs (macrokader, peil 2020, tweede rijksbijdragebrief)

1.2 Verhouding vaste en variabele financiering

Het bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs is opgebouwd uit verschillende componenten, die niet alle binnen de scope van dit onderzoek vallen. Onderstaande figuur toont de samenstelling en omvang van de rijksbekostiging. Deze bedraagt in totaal € 8,8 miljard (peil 2020, tweede rijksbijdragebrief).

Het ministerie van OCW heeft de scope van dit onderzoek als volgt bepaald:

Onderwijsdeel

Het onderzoek richt zich op het **onderwijsdeel** van de bekostiging van het hoger onderwijs. Dat onderwijsdeel is **66% van de totale bekostiging** van het hoger onderwijs (€ 5,8 miljard). Onder het onderwijsdeel van de onderwijsbekostiging HO valt overeenkomstig het uitvoeringsbesluit WHW 2008¹⁾ **wel**:

- het **onderwijsdeel wo**, verdeeld over de instellingen die opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs verzorgen
- het **onderwijsdeel hbo**, verdeeld over de instellingen die opleidingen in het hoger beroepsonderwijs verzorgen.

Onder het onderwijsdeel van de onderwijsbekostiging HO valt overeenkomstig het uitvoeringsbesluit WHW 2008 **niet**:

- het **onderzoeksdeel wo**
- het deel ontwerp en ontwikkeling hbo
- het deel ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek (academische ziekenhuizen).

Variabele component in de bekostiging

Met de variabele component doelen wij in het onderzoek op de **studentgebonden financiering** van het **onderwijsdeel** (gecorrigeerd voor de studievoorschotmiddelen), dat onder instellingen verdeeld wordt op basis van het aantal inschrijvingen bij erkende bachelor- en masteropleidingen binnen de nominale studieduur en het aantal voltooide bachelors en masters, waarvoor een diploma is verleend. Samen aangeduid als bekostigde inschrijvingen en graden.

De studievoorschotmiddelen blijven buiten beschouwing omdat deze vanaf 2022 geen deel meer uitmaken van de studentgebonden financiering, maar op een aparte post Kwaliteitsbekostiging staan. In 2019, 2020 en 2021 zijn deze nog wel onderdeel van het onderwijsdeel²⁾. Bij het bepalen van de optimale verhouding wordt daarom de inbreng van deze middelen geëlimineerd.

Vaste voet

Met de vaste voet doelen wij in ons onderzoek op het vaste deel van het onderwijsdeel van de lumpsum bekostiging: **de onderwijsopslag in percentages (gecorrigeerd voor de studievoorschotmiddelen³⁾)**. Hieronder valt het gedeelte van het onderwijsdeel dat resteert na toepassing van de onderwijsopslag in bedragen en de studentgebonden financiering en dat verdeeld wordt over de universiteiten en hogescholen volgens percentages, vastgesteld bij ministeriële regeling.

2) In het wo zijn de studievoorschotmiddelen in 2019, 2020 en 2021 geboekt op de post studentgebonden financiering. In het hbo zijn de studievoorschotmiddelen deels geboekt op de post studentgebonden financiering en deels op de post onderwijsopslag in percentages.
3) Idem.

1) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006152/2020-07-01#Hoofdstuk4> (artikel 4.1)

De onderwijsopslag in bedragen wordt niet gerekend tot de vaste voet en blijft zodoende buiten beschouwing in dit onderzoek.

Verhouding vaste en variabele financiering in het onderwijsdeel

Dit onderzoek richt zich op de optimale verhouding tussen vaste en variabele financiering in het onderwijsdeel. Deze verhouding wordt, gezien het voorgaande, gedefinieerd als de verhouding tussen de studentgebonden financiering en de onderwijsopslag in percentages, beide gecorrigeerd voor de studievoorschotmiddelen. Dit is dezelfde definitie als die OCW heeft gebruikt bij de herijking van deze verhouding op advies van de commissie Van Rijn. De verhouding is toen als volgt aangepast:

- De verhouding variabel-vast in het onderwijsdeel voor het wo was in 2019 74%-26% en voor 2020 aangepast tot 59%-41%.
- De verhouding variabel-vast in het onderwijsdeel voor het hbo was in 2019 89%-11% en voor 2020 aangepast tot 80%-20%.

De 2020-aanpassing in de verhouding betekent dat de zogenaamde vaste voet in de onderwijsbekostiging van hoger-onderwijsinstellingen is verhoogd ten koste van de variabele voet. Deze macro-aanpassing impliceert ook een herverdeling van de bekostigingsmiddelen tussen de hogeronderwijsinstellingen.

In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op deze materie en expliciteren we ook hoe instellingen van elkaar verschillen als het gaat om de vaste en variabele onderwijsbekostiging die zij van het Rijk ontvangen.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het kwalitatieve onderzoek dat Berenschot heeft uitgevoerd, dient drie doelen, namelijk het **vergroten van inzichten in:**

1. de optimale verhouding tussen de vaste en variabele financiering in de onderwijsbekostiging van het hoger onderwijs. Onder andere door informatie over de bekostigingssystematiek hoger onderwijs in andere landen en door middel van een vergelijking met andere sectoren die eveneens met deels variabele, deels vaste bekostiging werken.
2. de uitwerking van (economische) prikkels in het hoger onderwijs
3. in de zienswijze van de onderwijsinstellingen en andere stakeholders met betrekking tot de optimale verhouding tussen vaste en variabele financiering in de onderwijsbekostiging.

Om deze inzichten te verkrijgen, zijn per doel en in overleg met de klankbordgroep onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen hebben we hieronder geordend per doel weergegeven.

- **Vergroten van inzicht in optimale verhouding tussen vaste en variabele financiering**
 - Welke verschuivingen in vaste en variabele financiering hebben in de bekostiging van het Nederlands hoger onderwijs plaatsgevonden?
 - Welke beleidsgedachten zaten daarachter en hoe is het denken daarover veranderd?
 - Welke westerse landen hanteren in hun bekostiging van het hoger onderwijs zowel vaste als variabele financiering? Welke van deze landen hebben daar de afgelopen tien jaar wijzigingen in doorgevoerd? Welke beleidsgedachten zaten achter deze veranderingen, zijn ze bijvoorbeeld ingegeven door ongewenste neveneffecten (te weinig dynamiek, innovatie en onvoldoende gerichtheid op externe stakeholders) van een hoge component aan variabele financiering?
 - In welke andere sectoren hanteert de overheid bij de bekostiging een vergelijkbare beleidsgedachte en zet zij in op vaste en variabele financiering? Zijn daar in de afgelopen jaren wijzigingen doorgevoerd? Welke beleidsgedachten zaten achter deze veranderingen? Zijn er op voorhand al effecten bekend van deze (wijziging in de) financieringswijze?
 - Is er in andere sectoren aanvullend beleid gevoerd om te voorkomen dat een hoge vaste voet leidt tot te weinig dynamiek, te weinig innovatie en onvoldoende gerichtheid op externe stakeholders?
- **Vergroten van inzicht in de uitwerking van (economische) prikkels in het hoger onderwijs:**
 - Wat is bekend over (on)gewenste neveneffecten van de (verandering in de) verhouding vaste-variabele financiering?
 - In welke mate is er bijvoorbeeld sprake van (ongewenste) onderlinge concurrentie tussen instellingen, hoe wordt er geconcurrereerd, welke rol spelen internationale studenten hierin?
 - Treden er andere ongewenste effecten op?
 - In welke mate beïnvloedt de verhouding tussen vaste en variabele financiering gewenste effecten zoals kwaliteitsverbetering, gerichtheid op de student, gerichtheid op externe stakeholders, innovatie, etc.?
 - Welk aanvullend beleid is volgens stakeholders nodig om te voorkomen dat een hoge vaste voet over enkele jaren wellicht leidt tot te weinig dynamiek, te weinig innovatie en onvoldoende gerichtheid op externe stakeholders?

- **Vergroten van de inzicht in de zienswijze van de onderwijsinstellingen en andere stakeholders ten aanzien van de optimale verhouding tussen de vaste en variabele financiering in de onderwijsbegroting:**
 - Hoe sturen de instellingen op de hoogte van de bekostiging? Welke interne maatregelen nemen bestuurders om een volgens hen passende bekostiging te ontvangen?
 - In welke mate sluiten deze sturingsmechanismen aan bij de effecten van (economische) prikkels?
 - Hoe zien bestuurders en andere stakeholders een bekostiging die voldoende waarborg geeft voor continuïteit en het bereiken van de instellingsdoelstellingen?
 - Hoe kijken instellingen en andere stakeholders naar de verhouding vast-variabel, wat is de ideale mix en waarom?

1.4 Aanpak en verantwoording onderzoeksmethoden

Berenschot voert het onderzoek in drie fasen uit.

Fase 1 – Deskstudie en interviews. We zijn het onderzoek gestart met een deskstudie naar de ontstane situatie van de huidige verhouding in de Nederlandse onderwijsbekostiging en of, en zo ja hoe, deze correspondeert met (bredere) ontwikkelingen nationaal en internationaal. De deskstudie had ook tot doel de beleidstheorie te reconstrueren achter de manier waarop het Rijk de bekostiging van het hoger onderwijs heeft opgezet en een aantal keren heeft gewijzigd. Inzichten uit deze deskstudie hebben we verdiept door een serie interviews met bestuurders van acht hbo-instellingen en een groepsgesprek met bestuurders van zeven universiteiten. Ook is gesproken met vertegenwoordigers van de VSNU en Vereniging Hogescholen. Alle interviews en het groepsgesprek hadden een halfgestructureerd karakter om ruimte te bieden aan eigen onderwerpen en inzichten van gesprekspartners. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners.

Fase 2 – Kwalitatieve landen- en sectorcasus. Vervolgens hebben wij een kwalitatief ingestoken landen- en sectorstudie uitgevoerd rondom het vraagstuk van variabele en vaste overheidsbekostiging. Doel van deze twee casusstudies was het verzamelen van kwalitatieve inzichten in hoe in een beperkt aantal gericht gekozen buitenlandse en andere sectoren omgegaan wordt met (recente veranderingen in) de verhouding tussen variabele en vaste bekostiging van instellingen door de overheid.

Voor de internationale vergelijking zijn Italië, Denemarken en Vlaanderen geselecteerd als casuslanden. In deze drie landen hebben de afgelopen jaren in de onderwijsbekostiging van het hoger onderwijs beleidswijzigingen plaatsgevonden rondom de verhouding tussen vaste en variabele onderwijsfinanciering. Deze landenvergelijking heeft zich met name gericht op de discussie in deze landen, hoe en óf de verhouding tussen vaste en variabele onderwijsfinanciering naar aanleiding hiervan is aangepast en welke effecten dit in het desbetreffende land gehad heeft. Doel was te bezien welke inzichten deze buitenlandse ervaringen de Nederlandse discussie zouden kunnen opleveren. Daarom hebben we bewust gekozen voor landen waar zich verschillende beleidsontwikkelingen hebben voorgedaan.

Verder hebben we ervaringen opgehaald binnen drie Nederlandse sectoren buiten het hoger onderwijs met een vergelijkbare financieringsmix en waar zich mogelijk ook beleidswijzigingen of discussies hebben voorgedaan over de verhouding tussen vaste en variabele overheidsbekostiging. In overleg met de klankbordgroep is gekozen voor de sectoren cultuur, voortgezet onderwijs en een sector binnen de zorg. Ook bij deze intersectorale vergelijking was het doel leerpunten voor het hoger onderwijs te achterhalen.

De internationale inzichten zijn opgehaald via deskresearch, interviews met de OECD en een schriftelijke uitvraag bij een expert-wetenschapper uit de drie landen. In de uitvraag lag de focus op de keuzes in de bekostigingsmodellen, wijzigingen, beoogde effecten en daadwerkelijke effecten. De volgende wetenschappers hebben meegewerkt aan onze landenstudies:

- Per Nikolaj Bukh - Aalborg University Business School (casus Denemarken),
- Roberto Cellini - University of Catania (casus Italië).
- Bruno Broucker - KU Leuven (casus Vlaanderen).

Na bestudering van de ingevulde schriftelijke vragenlijsten, hebben we in alle landen met de betrokken wetenschappers nog aanvullende interviews gehouden om de aangeleverde informatie goed te kunnen doorgronden. In bijlage 1 is opgenomen wie we in deze fase van het onderzoek geïnterviewd hebben en welke buitenlandse wetenschappers aan ons onderzoek hebben deelgenomen.

Fase 3 – Analyse en verbredingssessies: Om de bevindingen uit fase 1 en 2 te toetsen en waar mogelijk te verrijken, hebben we ter afronding van ons veldwerk twee online verbredingssessies georganiseerd: op 3 februari 2021 één voor bestuurders in het hbo en op 4 februari 2021 één voor bestuurders in het wo. Voor deze twee sessies zijn bestuurders van alle

hogeronderwijsinstellingen uitgenodigd. Uiteindelijk hebben er aan de eerste verbredingssessie bestuurders van 25 hogescholen meegedaan, en aan de tweede verbredingssessie bestuurders van 12 universiteiten.

Voor de twee online verbredingssessies is gebruik gemaakt van de online discussietool MeetingSphere in combinatie met het videobelprogramma MS-Teams.

Onderzoekperiode en klankbordgroep

We zijn in juli 2020 gestart met onze onderzoekswerkzaamheden, begin februari 2021 hebben we ons veldwerk afgerond.

Bij de uitvoering van dit traject zijn we constructief terzijde gestaan door een klankbordgroep, die onder andere bestond uit vertegenwoordigers van de Vereniging Hogescholen en de VSNU en studentenorganisaties. De klankbordgroep is tijdens het onderzoekstraject in totaal vijf keer bij elkaar gekomen. De precieze samenstelling van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van deze rapportage bestaat uit zes hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 bevat een reconstructie op hoofdlijnen van het beleid en de beleidswijzigingen met betrekking tot de rijksbesteding van het Nederlandse hoger onderwijs. Behalve een historische context geeft dit hoofdstuk ook de beleidstheorie weer achter de totstandkoming van een verhouding in vaste en variabele bekostiging en hoe het systeem op hoofdlijnen werkt.

In hoofdstuk 3 gaan we in op het financiële belang van (veranderingen in) de verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbesteding in relatie tot de totale inkomsten van instellingen.

Hoofdstuk 4 is gericht op de onderzoeksvragen rond het effect van het aanpassen van de verhouding op bestuurlijke keuzes en beleidskeuzes in het onderwijs zelf. In dit hoofdstuk zijn de inzichten van de bestuurders en stakeholders opgenomen.

Hoofdstuk 5 en 6 bevatten respectievelijk de inzichten die we hebben opgehaald uit drie Europese landen en drie andere sectoren in Nederland waar soortgelijke vraagstukken spelen. In elk hoofdstuk gaat het om de vraag welke inzichten we daaruit kunnen meenemen ten behoeve van het gesprek over een optimale verhouding van vaste- en variabele bekostiging in het Nederlandse hoger onderwijs.

Hoofdstuk 7 is het synthesehoofdstuk. Hierin worden de inzichten in samenhang geanalyseerd, gevolgd door conclusies.

Het rapport heeft drie bijlagen.

Ontwikkelingen in de onderwijsbekostiging tot huidige situatie Nederland

Hoofdstuk 2

De onderwijsbekostiging van het hoger onderwijs is de afgelopen tientallen jaren op verschillende momenten aan verandering onderhevig geweest. Met name de bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs is een aantal keren herzien; in het hbo is dit de afgelopen jaren minder het geval geweest. In dit hoofdstuk schetsen we deze ontwikkelingen en gaan we in op de beleidstheorie achter de keuzes rondom de verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging.



2.1 Ontwikkelingen in de bekostigingsmodellen voor het wetenschappelijk onderwijs (wo)

Dat een deel van de onderwijsbekostiging studentgebonden is, is al terug te voeren tot het ATOOM-model (Ambtelijk Technisch Overleg Over Middelenverdeling) van 1960. Sinds dit moment worden de exploitatiemiddelen namelijk direct gekoppeld aan het aantal ingeschreven studenten. In 1978 werd de opvolger van het ATOOM-model ingevoerd: het ITT-model (Intentionele Taakstelling en Toewijzing). De toenmalige reden voor deze herziening was de afhankelijkheid van studenten-aantallen in de financiering te verkleinen. Zo was in het nieuwe model de bekostiging aangaande personeelslasten niet meer volledig gebaseerd op studentenaantallen, maar bevatte het ook een studentonafhankelijk basisbedrag en daarmee dus een vaste voet (CHEPS, 2017).

Het ITT-model werd in 1983 vervangen door het PGM-model (Plaatsen Geld). In dit model werd per instelling een normatieve relatie gelegd tussen de te verrichten taken en de daarvoor benodigde middelen. Met 'normatief' werd bedoeld op een verdeling onafhankelijk van de werkelijke situatie. Dit model was bedoeld als een behoeftemodel, waarin een relatie gelegd werd tussen opgelegde taken en daarvoor benodigde middelen.

Omdat er echter een plafond aan het macrobudget werd gesteld, gold het in de praktijk feitelijk als verdeelmodel. De discrepantie tussen het via het PGM berekende budget en het beschikbare macrobudget werd in de tweede helft van de jaren 80 vaak opgelost door het aanpassen van de parameters van het model of door algemene reductiefactoren (ook wel de kaasschaafmethode genoemd) (Goudriaan et al., 1990).

Eind jaren 80 ontstond er discussie over het PGM-model, met name vanwege het feit dat het model te complex was, iets wat de transparantie ervan niet ten goede kwam. Daarom werd vervolgens gekozen voor een model met een meer globale insteek, dat niet probeerde de werkelijke kosten te benaderen. Dit resulteerde in het HOBEEK-model (Hoger Onderwijs Bekostiging) dat in 1993 ingevoerd werd. Hierin was 10% van de eerste geldstroom voor investeringen en huisvestingslasten. Voor de overige 90% kwam er een nieuw model, dat bestond uit drie delen: een onderwijsdeel (23%), een onderzoeksdeel (64%) en een verwevenheidsdeel (13%). In dit model was het onderwijsdeel volledig studentafhankelijk, gebaseerd op het aantal ingeschreven studenten en het aantal afgestudeerden. Daarnaast gold het verwevenheidsdeel om uit te drukken dat in het wo onderwijs hoger bekostigd diende te worden dan in het hbo. Dit deel werd berekend als een opslagpercentage over de

onderwijs- en onderzoekscomponent. Een andere overweging, naast vereenvoudiging en meer transparantie, was het mogelijk maken van sturen op afstand op grond van prestaties. Verder waren er efficiëntiegerelateerde overwegingen om met deze indicatoren het grote aantal nieuwe opleidingen terug te dringen (CHEPS, 2017).

Omdat midden jaren 90 de verwachting was dat het aantal studenten aanzienlijk zou gaan dalen, werd het HOBEEK-model als niet meer passend gezien. De angst was namelijk dat dit model in een situatie van krimp zou leiden tot sterk stijgende wachtgeldaanspraken, oneigenlijke wervingscampagnes en ongewenste afbraak van het voorzieningsniveau (Ontwerp HOOP 1996, p. 48). Daarnaast vonden beleidsmakers in die tijd dat de deelname aan het wo niet verder vergroot hoefde te worden. Men wilde met de verdeling met name een voorspelbaar middelenperspectief voor de toekomst vaststellen en voorkomen dat groeistrategieën ten koste zouden gaan van de kwaliteit en studeerbaarheid. Om dit te bewerkstelligen, werd een volledig studentonafhankelijke verdeling van het onderwijsbudget voorgesteld. Deze behoefte aan stabiliteit werd onderschreven door de universiteiten, een volledig studentonafhankelijke bekostiging werd echter verworpen. Daarom werd in plaats van een permanente wijziging gekozen voor het STABEK-model (Stabiele Bekostiging) dat zou gelden voor een overgangperiode, waarin de bekostiging een stuk minder studentafhankelijk zou worden. De opslagen van het verwevenheidsdeel en de basisvoorziening onderzoek werden omgezet in vaste studentonafhankelijke bedragen. In het onderwijsbudget ging het studentafhankelijke deel van 80% naar 10%, daarnaast werd het diplomadeel verlaagd naar 10% en vormde de resterende 80% een vast budget (CHEPS, 2003).

Na deze overgangperiode werd in 2000 nagedacht over een nieuw model dat moest voldoen aan een aantal criteria: eenvoudig, uitvoerbaar, controleerbaar, fraudeongevoelig, transparant en met een voorspelbaar middelenperspectief (HOOP, 1998). In dit nieuwe model, het PBM-model (Prestatie Bekostiging), werd ook de prestatie-oriëntatie in de onderwijscomponent weer versterkt. Het werd echter wel minder studentafhankelijk dan het eerdere HOBEEK-model. De onderwijsbekostiging bestond uit drie componenten: een vaste voet (37%), het relatieve aantal eerstejaarsstudenten (13%) en het relatieve aantal afgestudeerden (50%) (CHEPS, 2003).

In 2003 werd overgegaan op het BAMA-model (Bachelor Master). In dit model werd de diplomacomponent van de onderwijsbekostiging gehandhaafd op 50%, werd een extra bekostigingstarief toegevoegd en kwam er een differentiatie

in prijsverhouding tussen bachelor- en masteropleidingen. Vervolgens werd de bekostiging vanaf 2011 gebaseerd op het aantal studenten in de nominale studieperiode van geaccrediteerde BA- en MA-opleidingen (60% van het onderwijsdeel), het aantal verstrekte BA- en MA-graden (20%) en een instellingspecifieke onderwijsopslag (20%). De laatste ingrijpende verandering van betekenis betreft de overstap naar het integrale bekostigingsmodel in 2011 (zie paragraaf 2.5 voor de verdere uitwerking van dit model). In 2011 werd de verhouding tussen het vaste en variabele deel binnen het onderwijsdeel bepaald op 40%:60% (CHEPS, 2017).

2.2 Ontwikkelingen in de bekostigingsmodellen voor het hoger beroepsonderwijs (hbo)

Zoals eerder aangegeven, was de bekostiging in het hbo de afgelopen decennia minder aan verandering onderhevig. In 1986 werd het voormalige declaratiesysteem vervangen door lumpsumfinanciering voor de personele en materiële kosten. Dit bekostigingsmodel leek sterk op het drie jaar eerder voor universiteiten ingevoerde PGM-model. Het model kende een onderwijsopslag bestaande uit een instellingspecifiek en een generiek deel. In het instellingspecifieke deel werd rekening gehouden met geldende bijzonderheden bij de instellingen zoals kwetsbare opleidingen of bijzondere voorzieningen. Daarnaast was er een variabel onderwijsdeel dat gebaseerd werd op de genormeerde onderwijsvraag. De genormeerde onderwijsvraag werd bepaald door het aantal ingeschreven studenten te vermenigvuldigen met de onderwijsvraagfactor en een disciplineafhankelijk bekostigingsniveau. De onderwijsvraagfactor bestond uit een formule met afgestudeerden en uitvallers als parameters, waarbij afgestudeerden meetelden voor 4,5 en uitvallers voor 1,35. Hiermee wilde het ministerie instellingen stimuleren lang studeren en late uitval te voorkomen. De overgang van het declaratie- naar het lumpsummodel was daarnaast bedoeld om de financiële autonomie van instellingen en de efficiëntie te verhogen (CHEPS, 2017).

Lange tijd waren er geen significante veranderingen in het bekostigingsmodel voor het hbo, totdat in 2011 het integrale bekostigingsmodel hoger onderwijs werd ingevoerd. Hierin werd het onderwijsdeel voor universiteiten en hogescholen geharmoniseerd. In 2011 bestond het studentgebonden deel (inschrijvingen en graden) uit 80% van het onderwijsdeel. Daarnaast was er het onderdeel 'ontwerp en ontwikkeling' voor lectoren en de prestatiebox waar toentertijd de prestatieafspraken deel van gingen uitmaken. Los van het vervallen van de prestatieafspraken in 2016 en daarmee ook van de prestatiebox, is het

model sindsdien niet meer veranderd en komt het overeen met de uiteenzetting in paragraaf 2.5. Naast het harmoniseren en uniformeren van de onderwijsbekostiging wilde het ministerie met dit model ook de onderwijsinspanning van de instelling beter bekostigen (CHEPS, 2018).

2.3 Prestatieafspraken

In Nederland werd verder van 2012 tot 2016 geëxperimenteerd met prestatieafspraken in het hoger onderwijs. Doel van dit experiment was om aan de hand van deze afspraken de prestaties van hogeronderwijsinstellingen ten aanzien van onderwijskwaliteit, studiesucces, profilering, zwaartepuntvorming en valorisatie te verhogen. Om hiermee de focus minder op kwantiteit en meer op kwaliteit te leggen (Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek - Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016 (2017)). Instellingen moesten hiervoor in 2012 plannen indienen, waarbij ambitieuze plannen financieel beloofd werden. Bij de eindbeoordeling in 2016 zouden instellingen dan financieel gekort kunnen worden als de prestaties als onvoldoende werden aangemerkt. Bij deze afspraken werd 7% van het bestaande onderwijsbudget uit de rijksbijdrage gekoppeld aan prestatieafspraken. Bij positieve beoordeling op het gebied van kwaliteit en studiesucces kregen de instellingen dan 5% uitgekeerd en kregen zij de overige 2% voor positieve beoordeling op het gebied van differentiatie, profilering en valorisatie. Later zijn de prestatieafspraken overgegaan in de kwaliteitsafspraken en is het financiële arrangement aangepast.

Historisch gegroeide vaste voet

Zoals gezegd, is de verhouding tussen vaste en variabele financiering door de jaren heen aan verandering onderhevig geweest. Van vroegere verhoudingen tussen vast en variabel in het bekostigingsmodel is op dit moment weinig meer te merken in het hoger onderwijs. Voor de huidige samenstelling en verdelingspercentages binnen de vaste voet is dit echter een ander verhaal: deze is namelijk het resultaat van een historische opeenstapeling van maatregelen en afspraken. In de kern is de vaste voet ooit in het leven geroepen om rekening te houden met de vaste kosten van instellingen, zoals personeel, onderzoeksinfrastructuur en huisvesting. De vaste voet bestond al ver voor de jaren 80 en de verdeling ervan is door de jaren heen op basis van historische afspraken tot stand gekomen (Bekostigingssystematiek hoger onderwijs (motie-Rog/Duisenberg en motie-Straus/Duisenberg), Kamerbrief – OCW, 2017). Eén zo'n afspraak is bijvoorbeeld een verhoging van de vaste voet voor de TU Delft in 1991 vanwege de nieuwe kernreactor. Recenter hebben de minister van OCW en de

VSNU bijvoorbeeld in het Canada-akkoord van 2007 afspraken gemaakt over een compensatie van de opgelopen achterstand in de vaste voet voor drie relatief jonge universiteiten en een versterking van het wetenschappelijk onderzoek in de alfa- en gammafaculteiten. Dit akkoord is door de val van het kabinet-Balkenende IV niet geheel in uitvoering gebracht. Al met al valt op dat grotendeels onnavolgbaar is welke afspraken er precies ten grondslag hebben gelegen aan de verdeling van de vaste voet zoals deze nu is. Hierdoor is er geen duidelijke beleidsmatige en financiële onderbouwing te geven voor de percentages binnen de huidige vaste voet.

2.4 Commissie-Van Rijn

Zoals in de inleiding al vermeld, is het onderzoeksrapport van de commissie-Van Rijn uit 2019 een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek. De minister van OCW gaf de commissie onder leiding van Martin van Rijn de opdracht onderzoek te doen naar een herziening van de bekostiging van het hoger onderwijs en onderzoek. Dit was nodig omdat er aanwijzingen waren dat het toenmalige bekostigingssysteem een aantal knelpunten kende. Dit onderzoek richtte zich op het bekostigingssysteem in brede zin en had daarmee dus een veel bredere scope dan dit onderzoek. Wij zullen ons in dit onderzoek daarom ook met name richten op de bevindingen van de commissie aangaande de verhouding tussen vaste en variabele financiering in het onderwijsdeel van de hogeronderwijsbekostiging.

In het toenmalige bekostigingssysteem zag de commissie een aantal onwenselijke ontwikkelingen aangaande (de ontwikkeling van) de verhouding tussen variabele en vaste financiering:

- **Stijgende studentenaantallen in combinatie met referentieraming zorgen ervoor dat het studentgebonden deel van de onderwijsbekostiging toeneemt en de vaste voet niet meebeweegt.** In de loop der jaren is het aandeel studentgebonden financiering steeds groter geworden ten opzichte van de vaste voet in de onderwijsbekostiging. Dit komt doordat bij groei van studentenaantallen via de begroting van OCW – volgens de systematiek van de referentieraming (studentenprognoses) – extra budget wordt toegevoegd aan het studentgebonden deel van de onderwijsbekostiging, maar de vaste voet hier niet in meebeweegt. De verhouding tussen het studentgebonden deel en de vaste voet in het onderwijsdeel was hierdoor in de jaren 2011-2018 flink opgeschoven, in het wo van 60%/40% in 2011 naar 72%/28% in 2018 en in het hbo van 80%/20% in 2011 naar 87%/13% in 2018.

- **De prikkel van studentgebonden financiering, het neerzetten van een aantrekkelijk aanbod voor studenten, heeft in de praktijk een perverse werking waarbij instellingen nu belang hebben zo hard mogelijk te groeien voor een groter deel van de taart in het verdeelmodel.** Volgens de commissie-Van Rijn worden instellingen via de studentgebonden financiering geprikkeld om een aantrekkelijk aanbod neer te zetten voor de aankomende studenten en hen naar een diploma te leiden. Daarbij stelt de commissie-Van Rijn dat dit in de praktijk een mechanisme is geworden met perverse prikkels. De combinatie van een grote component studentgebonden financiering in het verdeelmodel en een niet meebewegende vaste bekostiging moedigt instellingen aan zo veel mogelijk te groeien. Of in elk geval zo hard te groeien dat het eigen aandeel in de rijksbijdrage minimaal gelijk blijft. Zolang de bekostiging per student hoger is dan de (verwachte) uitgaven die een extra student met zich meebrengt, is het namelijk financieel aantrekkelijk voor een instelling om verder te groeien in studentenomvang.
- **Sterke groei van het studentenaantal zorgt op den duur voor financiële en capaciteitsproblemen door een verhoudingswijs grotere stijging van het aantal studenten ten opzichte van het budget voor vaste uitgaven.** De vaste onderwijsbekostiging (vaste voet) beweegt niet mee met de studentafhankelijke bekostiging. In deze systematiek moeten daarom steeds meer studenten worden opgevangen met evenveel geld voor vaste uitgaven als huisvesting, personele capaciteit, infrastructuur, etc. Beperking van de studentgebonden bekostiging lijkt hierdoor nodig om de stabiliteit in de bekostiging te vergroten.
- **Ook de onderzoeksbekostiging beweegt niet mee met studentenaantallen. Hierdoor neemt het onderwijsdeel in verhouding sterker toe dan het onderzoeksdeel, wat voor problemen zorgt voor de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek.** Doordat de onderzoeksbekostiging in het wo niet meebeweegt met de ontwikkeling van studentenaantallen, schuift niet alleen de verhouding binnen het onderwijsdeel op, maar ook de verhouding tussen het onderwijs- en onderzoeksdeel. In 2009 was de verhouding tussen het onderwijs- en het onderzoeksdeel van de rijksbijdrage 45% tegen 55%. In 2019 is die verhouding omgeslagen naar 52% onderwijs- en 48% onderzoeksdeel. In 2023 zal de verhouding bij ongewijzigd beleid naar verwachting 54:46 zijn. Dat het onderzoeksdeel niet meebeweegt met de omvang van het onderwijsdeel, had tot doel de onderzoeksmiddelen stabiel te houden. Maar de systematiek levert in de

praktijk grote problemen op, doordat deze de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek onder druk zet.

Volgens de commissie leidde deze ontwikkelingen in de verhouding tussen vaste en variabele financiering tot de volgende onbedoelde effecten:

- Kruissubsidiëring binnen het onderwijs (tussen faculteiten en opleidingen) en tussen onderwijs en onderzoek.
- Beperking van de opleidingscapaciteit voor bepaalde studies.
- Het accepteren van (te) hoge student-stafratio's.
- Het opvoeren van de onderwijstijd bij het personeel, ten koste van onderzoek. Dit zet de kwaliteit van het onderwijs en de verwevenheid van onderwijs en onderzoek onder druk.
- Het financieren van groei met groei, vooral door meer internationale studenten te werven.

Naast de onwenselijke gevolgen van de verschuiving van vaste naar variabele financiering, zag de commissie ook een aantal onwenselijke factoren in de huidige manier waarop de vaste voet bepaald wordt. De percentages in de vaste voet worden namelijk bepaald door historisch gegroeide beleidsmatige ontwikkelingen. Door deze opeenstapeling van ontwikkelingen door de jaren heen zijn de verschillen in het aandeel vaste bekostiging door de commissie niet meer te verklaren en volledig te achterhalen. Bovendien hebben jonge universiteiten al bij de start een lagere vaste voet toebedeeld gekregen. De commissie pleit dan ook voor een transparanter bekostigingsstelsel dat meer recht doet aan de praktijk en opgaven waar instellingen op dit moment voor staan.

Ten aanzien van de verhouding tussen vaste en variabele financiering adviseert de commissie de minister van OCW om de overmatige groeiprikkel die voortvloeit uit de studentgebonden financiering te reduceren. Dit door het vaste deel in de onderzoeksbekostiging te vergroten ten opzichte van het variabele studentgebonden deel. Ook adviseert de commissie om de verhouding tussen vaste en variabele financiering periodiek te herijken.

Wijziging bekostigingsmodel naar aanleiding van advies commissie-Van Rijn

In 2019 kondigde de minister van OCW aan een groot deel van de adviezen van de commissie-Van Rijn over te nemen en het bekostigingsmodel te herzien. Ten aanzien van de verhouding werd besloten het vaste deel van de financiering te vergroten ten opzichte van het variabele studentgebonden deel. Op macroniveau werd de verhouding voor zowel het wo als het hbo teruggebracht naar het niveau van 2011 bij de invoering van het integrale bekostigingsmodel, namelijk van 72%/28% naar

60%/40% voor het wo en van 87%/13% naar 80%/20% voor het hbo. De hoofdreden die hiervoor gegeven werd, was om hiermee de concurrentie om studenten terug te dringen en voor meer stabiliteit en zekerheid in de bekostiging te zorgen.

2.5 **Beleids Theorie achter de verhouding vast-variabel**

In hoeverre is er sprake van een bewuste beleidsmatige beïnvloeding en prikkelwerking voor het hogeronderwijssysteem door middel van de verhouding tussen vaste en variabele financiering? Kijkend naar de wijzigingen in de verhoudingen in de afgelopen decennia, worden er verschillende redenen gegeven om de verhouding te herzien dan wel te herijken.

In de eerste plaats valt op dat de discussie over de wenselijkheid van het vergroten dan wel verkleinen van de afhankelijkheid van studentenaantallen al lang speelt en ook al in de jaren 60 aanwezig was. Daarnaast zien we dat vanaf eind jaren 80 de verbinding tussen de normatieve taken en de financiering meer wordt losgelaten om zo tot een minder complex en transparanter model te komen. Het model werd hierdoor een meer globale insteek en richtte zich in mindere mate op het benaderen van de werkelijke kosten.

Ook werd in de jaren 90 het sturen op afstand op grond van prestaties een belangrijkere overweging in het model. Interessant is verder de afstemming van het model die in de jaren 90 gezocht werd met de dalende studentenaantallen. Dit gebeurde in een tijdgeest waarin het vergroten van de deelname aan het hoger onderwijs niet als wenselijk werd gezien. De verwachte daling leidde er hierdoor toe dat naar een bijna volledig studentonafhankelijke bekostiging werd gegaan om zo de voorspelbaarheid van de financiën te bevorderen en groei-strategieën te voorkomen.

Vanaf eind jaren 80 waren criteria als eenvoud en transparant niet langer onderwerp van discussie. Wel is te zien dat vanaf 2000 met het PBM-model de variabele component opnieuw verhoogd werd. Deze toevoeging van weer een sterker studentafhankelijke financiering speelde zich af in een tijd waarin – in tegenstelling tot de jaren 90 – het vergroten van deelname aan het hoger onderwijs wél als wenselijk beleidsdoel werd gezien. Dit speelt tevens in de tijd van de Bologna-verklaring, waarin veel Europese landen de internationale deelname aan het hoger onderwijs willen bevorderen.

Uit de gesprekken die CHEPS in 2019 heeft gevoerd voor de beleidsdoorlichting van het hoger onderwijs, komt naar voren

dat de overkoepelende sturingsvisie op het hoger onderwijs sterk afhankelijk is van de HOAK-besturingsfilosofie uit 1985. In de afgelopen dertig jaar zijn de uitgangspunten hiervan – sturen op afstand, instellingsautonomie, kwaliteitsborging en verantwoording, en dialoog – volgens CHEPS door verschillende bewindspersonen op het departement van OCW in diverse beleidsdocumenten enerzijds herbevestigd (vooral door te wijzen op het belang van een grote instellingsautonomie) en anderzijds aangepast.

Uit ons interview met directbetrokkenen vanuit het ministerie van OCW bij de bekostiging van het hoger onderwijs kwam naar voren dat bij het bekostigingsmodel steeds is uitgegaan van een systeem dat niet beleidsrijk en niet te complex moet zijn. Het leidende uitgangspunt is de bestedingsvrijheid voor instellingen binnen de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Dit komt dus met name op het punt van sturen op afstand en instellingsautonomie overeen met de HOAK-besturingsfilosofie. Ook de Onderwijsraad wees in 2018 nog op het belang van lumpsumbekostiging en de bijbehorende autonomie van instellingen, mits interne keuzes van instellingen inzichtelijk worden gemaakt om zo ook kwaliteitsborging en verantwoording van het benodigde niveau te hebben (Onderwijsraad, 2018; beleidsreactie OCW op Van Rijn, 2019).

Verder gaf het ministerie van OCW in 2017 aan dat variabele bekostiging met name tot doel heeft flexibiliteit in te bouwen om veranderingen, bijvoorbeeld in studentenaantallen, sneller te vertalen naar de rijksbijdrage. Terwijl een meer vaste bekostiging met name voor meer stabiliteit en zekerheid moet zorgen, zodat instellingen beter langetermijnbeslissingen kunnen nemen ten aanzien van bijvoorbeeld investeringen in infrastructuur en personele capaciteit. Ook zou het ruimte moeten bieden voor innovatie (Kamerbrief uitkomsten analyse bekostigingssystematiek hoger onderwijs).

In de meest recente wijziging van de verhouding in 2019 heeft het ministerie aangegeven het systeem door middel van de verhouding te willen beïnvloeden. Hierbij wordt namelijk aangegeven dat de nieuwe verhouding moet leiden tot een afname in concurrentie en samenwerking moet bevorderen. Met name dat laatste is te zien als een nieuw beleidsdoel dat niet in eerdere herzieningen van het bekostigingsmodel is teruggekomen. Deze verschuiving zou mede verklaard kunnen worden binnen het verschuivende overheidsparadigma van 'new public management', waarin sturing op meetbare en concrete resultaten de overhand heeft, naar 'netwerk governance', waarin met name verbinding moet leiden tot effectievere prestaties (NSOB, Sedimentatie in sturing).

2.6 Conclusies

Onze documentenanalyse en interviews met beleidsbetrokkenen maken duidelijk dat keuzes in (de verandering van) de verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging aan de voorkant over het algemeen bedrijfsmatig zijn ingegeven. Bijvoorbeeld een hogere vaste voet om de continuïteit van instellingen te waarborgen. De huidige samenstelling en verdelingspercentages binnen de vaste voet zijn ook het resultaat van een historische opeenstapeling van financiële maatregelen en afspraken die OCW met de instellingen gemaakt heeft. Ingrijpen hierop betekent in het huidige verdeelmodel direct dat een andere instelling minder ontvangt. Vervolgens koppelde de commissie-Van Rijn een set onwenselijke effecten koppelde (economische prikkelwerking) aan het bekostigingsmodel als geheel en deels ook aan de destijds geldende (en door de tijd heen geëvolueerde) verhouding tussen vaste en variabele financiering. Hierdoor is feitelijk de discussie ontstaan over het dempen van deze ongewenste effecten en daarmee eventueel ook het bevorderen van gewenste effecten. Daarmee is de discussie over dit onderwerp beleidsrijker geworden dan historisch het geval was.

Effecten wijziging verhouding vast-variabel op inkomsten

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk schetsen we eerst in financiële zin het belang van de verhouding vast-variabel voor de instellingen in het hoger onderwijs, en maken we vervolgens inzichtelijk welk effect de recente wijziging van deze verhouding heeft gehad op de totale lumpsumbekostiging die instellingen ontvangen.



3.1 Verhouding onderwijsdeel tot overige inkomsten

Het hoger onderwijs in Nederland heeft meer inkomsten dan alleen de rijksbekostiging. De rijksbekostiging vormt de basisfinanciering (eerste geldstroom) en voor onderzoek en samenwerking is er de tweede geldstroom, die vaak een matching vanuit de basisfinanciering vraagt. De derde geldstroom betreft het overige deel van de publieke en private financiering. Al deze geldstromen bij elkaar vormen de inkomsten van het hoger onderwijs.

De lumpsum van de rijksbekostiging bestaat – zoals eerder uitgebreid is toegelicht – uit een aantal componenten: voor het hbo betreft dit het onderwijsdeel en het deel ontwerp en ontwikkeling; voor het wo uit het onderwijsdeel en het onderzoeksdeel. Het deel voor de academisch medische centra wordt niet tot de lumpsum van het onderwijs gerekend. Al deze componenten bestaan uit een variabel deel, een vast deel en een deel dat in bedragen wordt uitgekeerd voor specifieke bestemmingen. Dit onderzoek gaat over de verhouding tussen het variabele en vaste onderwijsdeel. Voor we nader ingaan op de verdere samenstelling en veranderingen in die verhouding, laten we eerst zien wat het aandeel is van het variabele onderwijsdeel

in het totaal aan baten dat instellingen in het hoger onderwijs realiseren. Dit aandeel verschilt per sector.

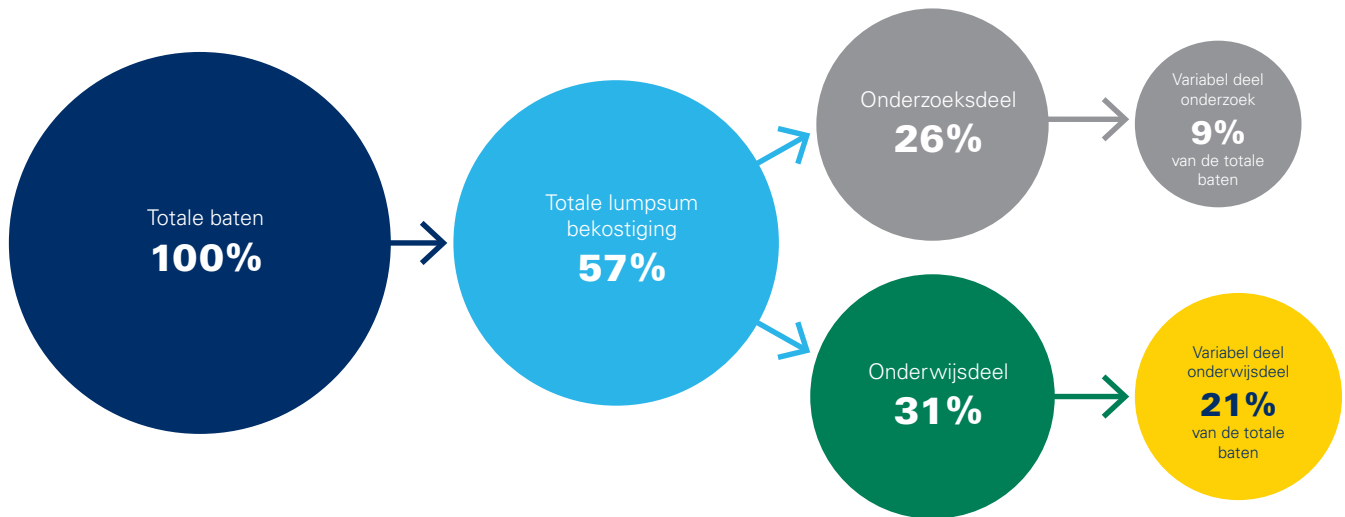
Wetenschappelijk onderwijs

In 2019 waren de totale baten voor het wo € 7,7 miljard, waarvan een deel lumpsum. De lumpsum bedraagt gemiddeld 57% van de totale baten en bestaat voor het wo uit een onderwijsdeel en een onderzoeksdeel. Het onderwijsdeel heeft een omvang van € 2,4 miljard; daarvan is € 1,7 miljard variabel. Het variabele onderwijsdeel is 21% van de totale baten.

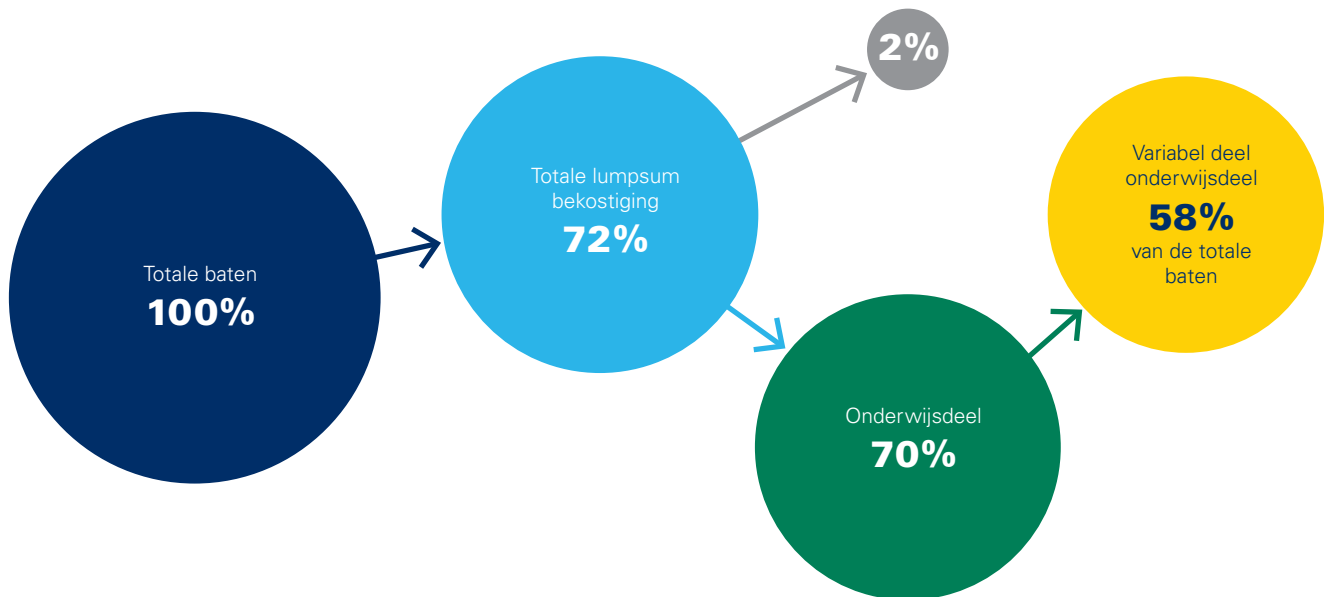
Het onderzoeksdeel van het wo, dat een omvang heeft van € 2,1 miljard met een variabel deel van € 0,7 miljard, valt buiten de scope van dit onderzoek. Dit variabele deel vormt 9% van de totale baten en gemiddeld 34% van het onderzoeksdeel. In totaal zijn beide variabele delen tezamen ruim 50% van de lumpsum, waarvan het grootste deel afkomstig is van het onderwijsdeel.

Hoger beroepsonderwijs

De totale baten van de hogescholen bedroegen in 2019 € 4,6 miljard, waarvan 72% lumpsum. Deze lumpsum bestaat voor het hbo uit een onderwijsdeel en een deel voor ontwerp & ontwikkeling voor valorisatie en onderzoek (2% van de totale

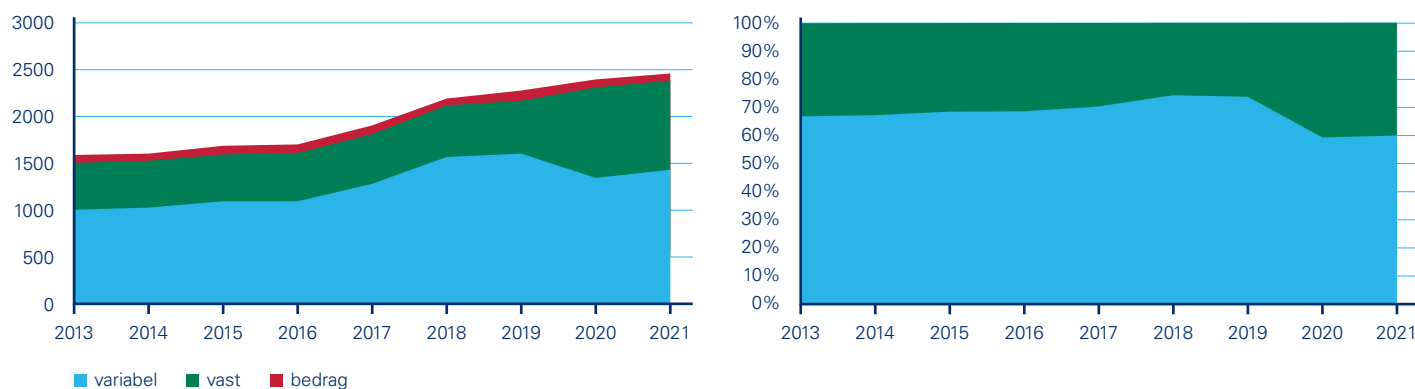


Figuur 2 Lumpsum en onderdelen lumpsum als aandeel van de totale baten (wo) (2019)



Figuur 3 Lumpsum en onderdelen lumpsum als aandeel van de totale baten (hbo) (2019). Ontwerp & ontwikkeling is 2% (grijze bol)

inkomsten van een hogeschool). Het onderwijsdeel is 97,4% van de totale lumpsum. Naast bedragen aan subsidies bestaat dit onderwijsdeel uit een vaste component (onderwijsopslag in percentages) en een variabele component (studentgebonden bijdrage). De laatste beweegt mee met de toe- of afname van het aantal studenten. Het aandeel van de studentgebonden bijdrage (dus de variabele component in het onderwijsdeel) was in 2019 58% van de totale baten en bedroeg € 2,7 miljard.



Figuur 4 Verdeling onderwijsdeel wetenschappelijk onderwijs (bron: bekostigingsbrieven OCW; bedragen x € 1.000 mln)

3.2 Verhouding tussen de instellingen

Na 2019 is naar aanleiding van de commissie-Van Rijn de samenstelling van de bekostiging verschoven vanuit variabel naar meer vast. We laten hierna zien welke verschuivingen dit tot gevolg had in de lumpsumonderwijsbekostiging van het Nederlands hoger onderwijs, en welk effect dit had op het bedrag aan onderwijsbekostiging dat de afzonderlijke instellingen hebben ontvangen. We doen dit eerst voor het wetenschappelijk onderwijs en vervolgens voor het hoger beroepsonderwijs.

Ontwikkeling verhouding vast : variabel vanaf 2013

Het onderwijsdeel in het wetenschappelijk onderwijs is verdeeld in een variabel deel, een vast deel en bestaat voor het resterende deel uit bedragen die rechtstreeks uitgekeerd worden aan instellingen. Op basis van het advies van de commissie-Van Rijn is vanaf 2020 de verhouding tussen het vaste en variabele deel gewijzigd. Het effect daarvan is af te lezen in figuur 4.

In de loop van de jaren neemt met de groei van het aantal studenten het onderwijsdeel toe. Het deel dat bestaat uit bedragen in het onderwijsdeel is daarbij een klein deel van de onderwijsbekostiging, en blijft gedurende de jaren marginaal ten opzichte van het totale onderwijsdeel. De verhouding tussen het variabele deel en het vaste deel (studentgebonden bijdragen en de onderwijsopslagpercentages) wordt vanaf 2013 langzaam meer variabel. Het ministerie van OCW geeft als verklaring hiervoor dat de extra middelen bij extra studenten (tot nu toe) altijd zijn verwerkt door een verhoging van de studentgebonden financiering en niet van de vaste voet. De reden hiervoor is dat

bij de wijziging in 2011 het ministerie van Financiën de vaste voet te hoog vond en deze moest worden afgebouwd. Daarnaast wilde ook de Tweede Kamer destijds weten of de vaste voet nog noodzakelijk was. Verder geeft het ministerie van OCW aan dat het in de toekomst ook een optie kan zijn om die extra middelen naar rato van de studentgebonden financiering en de vaste voet toe te voegen, zodat de verhouding vast-variabel niet langer automatisch scheeftrekt bij stijgende studentenaantallen en budgetten.

De aanpassing vanaf 2020 maakt dat het vaste deel groter wordt, maar daarna lijkt zich een langzame stijging voor te doen. Dit is slechts een weergave van de correctie voor de jaren 2020 en 2021, op basis van de nu bestaande bekostigingsbrieven van het ministerie.

In 2013 was de verhouding variabel : vast in het onderwijsdeel van het wetenschappelijk onderwijs 67% : 33%. In de loop van de jaren is het variabele deel langzaam gegroeid naar 74%. Vanaf 2020 is de verhouding gewijzigd op advies van de commissie-Van Rijn en het variabel aandeel in het onderwijsdeel gezakt naar 59%. In 2021 steeg dat aandeel weer naar 60%.

Vast deel van het onderwijsdeel van bekostiging

In figuur 5 is op instellingsniveau de omvang van het vaste deel van de onderwijsbekostiging weergegeven, van links naar rechts aflopend in omvang. Opvallend is dat de omvang van de vaste bekostiging bij instellingen niet vergelijkbaar is.

| Wo | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Onderwijsdeel variabel | 67% | 67% | 69% | 68% | 70% | 74% | 74% | 59% | 60% |

Tabel 1 Verloop onderwijsdeel variabel als aandeel lumpsumbekostiging universiteiten

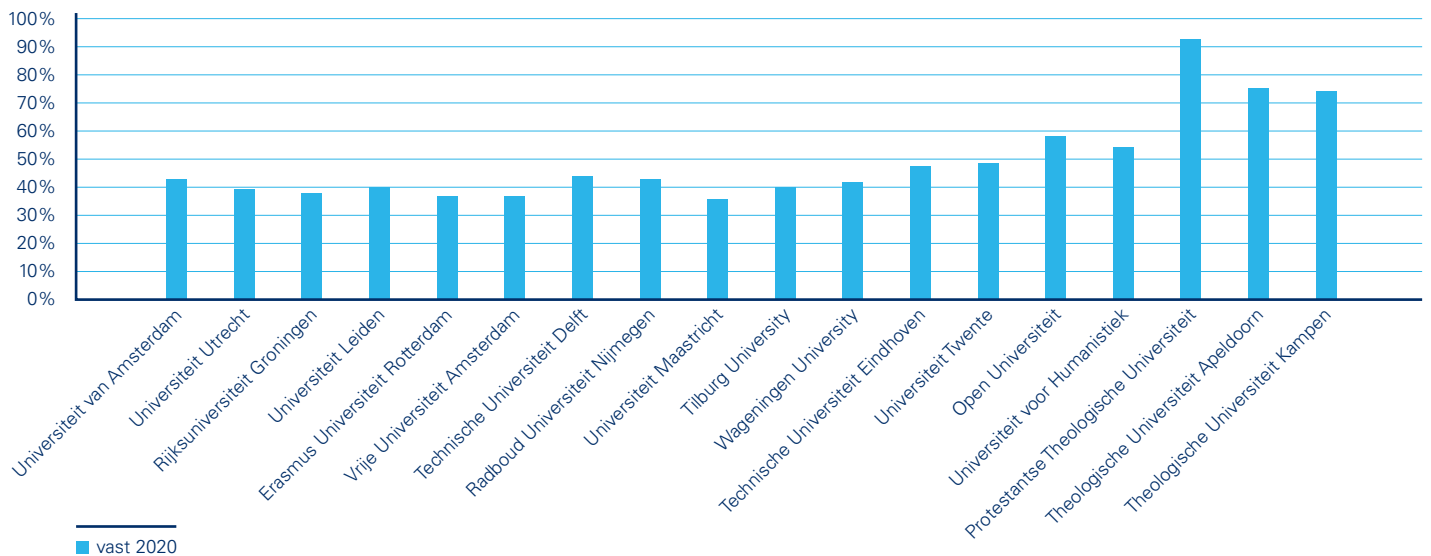
Hogescholen

Ontwikkeling verhouding vast : variabel vanaf 2013

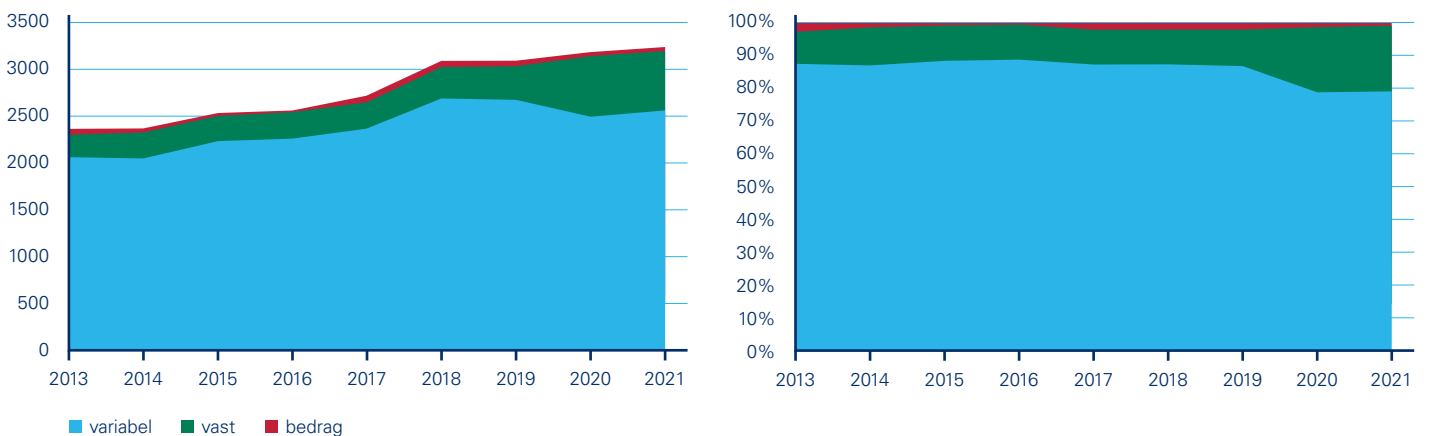
De lumpsumbekostiging van de hogescholen bestaat uit het onderwijsdeel en een deel ontwerp & ontwikkeling. Het onderwijsdeel is hier 97% van de lumpsumbekostiging. Zoals eerder toegelicht, is dit onderwijsdeel verdeeld in een variabel deel, een vast deel en bestaat dit voor het resterende deel uit bedragen die rechtstreeks uitgekeerd worden aan instellingen. Op basis van het advies van de commissie-Van Rijn is vanaf 2000 de verhouding tussen het vaste en variabele deel gewijzigd. Het effect daarvan is af te lezen in figuur 6.

Zoals de figuren laten zien, is vanaf 2020 de verhouding tussen het variabele en het vaste deel in de bekostiging gewijzigd. De verhouding variabel-vast in het onderwijsdeel voor het hbo was

in 2019 89%/11% en is vanaf 2020 80%/20%. De verhouding tussen beide componenten was ook voor 2019 niet constant: door de jaren heen schommelt het variabele deel gemiddeld rond de 89%. Na de wijziging van de verhouding in 2020 is het vaste deel met 9% toegenomen. Dat betekent dat hogescholen met groeiende studentenaantallen relatief minder bekostiging ontvangen. Immers, de bekostiging bestaat uit een constante vaste voet en een bedrag gebaseerd op aantal studenten x bedrag per student. De groei van de bekostigde gewogen studenten over de periode 2013-2020 is 6% (de groei van de gewogen graden bedraagt 14%).



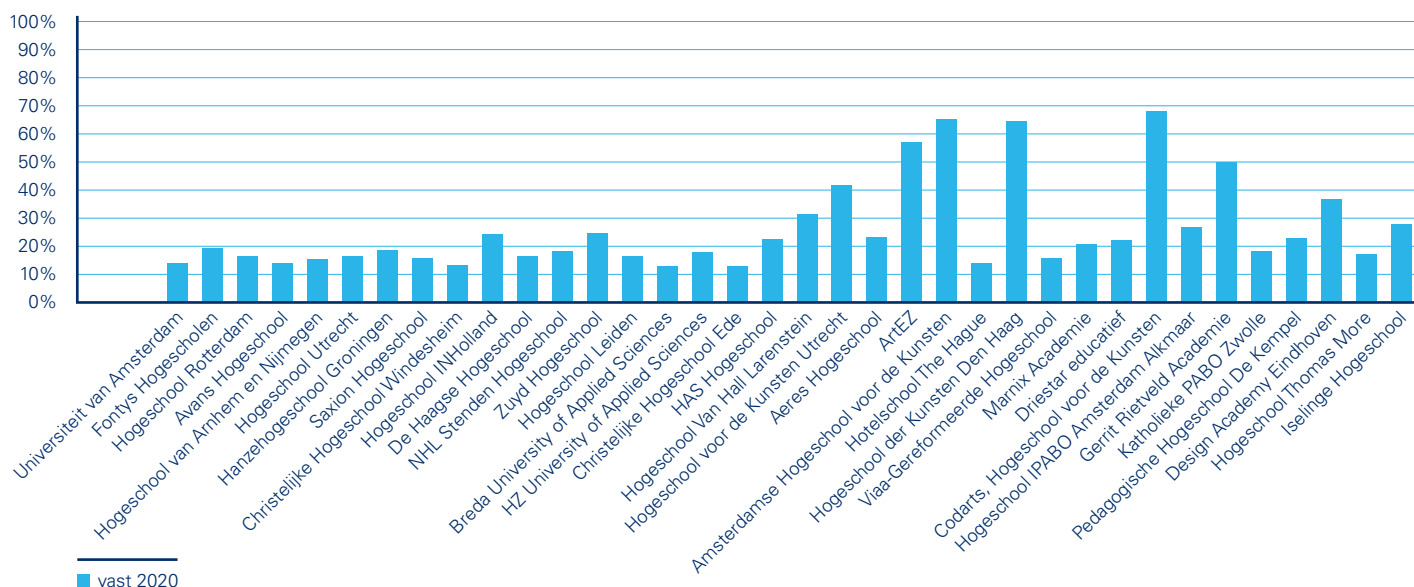
Figuur 5 Vast deel onderwijsdeel universiteiten (2020)



Figuur 6 Verloop onderwijsdeel hogescholen

| Hbo | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Onderwijsdeel variabel | 90% | 88% | 89% | 89% | 89% | 89% | 89% | 80% | 80% |

Tabel 2 Verloop variabel onderwijsdeel lumpsumbekostiging hogescholen totaal



Figuur 7 Vast deel onderwijsdeel hogescholen (2020)

Vast deel van het onderwijsdeel hogescholen

We kijken eerst naar de omvang van het vaste deel van het onderwijsdeel. Hiervoor tonen we het vaste deel van het peiljaar 2020. (zie figuur 7). De 36 hogescholen zijn in omvang aflopend weergegeven, met de grootste hogeschool links. Uit de figuur blijkt zien dat het vaste deel verandert naarmate de scholen kleiner worden.

3.3 Conclusie

- De verhouding tussen de totale baten, de totale lumpsum en het onderwijsdeel daarbinnen verschilt tussen het hbo en het wo. Het aanpassen van de verhouding vaste-variabele bekostiging binnen het onderwijsdeel heeft dus voor hbo-instellingen ook een ander effect dan voor wo-instellingen.
- Binnen het wo en hbo zijn bestaan ook verschillen tussen instellingen in de verhouding vast-variabel. Sommige instellingen hebben van oudsher een hogere vaste voet dan andere instellingen. Daarnaast is er bij de aanpassing per 2020, op basis van het advies van de commissie-Van Rijn, voor gekozen meer middelen via de vaste voet naar bètatechniek te laten vloeien. Dit betekent dat het op macroniveau aanpassen van de verhouding vast-variabel in het onderwijsdeel ook verschillend uitwerkt voor individuele instellingen.

Effect verhouding vast- variabel op bestuurlijke keuzes en sturing: perspectieven van bestuurders

Hoofdstuk 4



4.1 Inleiding

In fase 1 van ons onderzoek hebben we individuele interviews gehouden met bestuurders van acht hbo-instellingen en een groepsgesprek met bestuurders van zeven universiteiten. Daarnaast zijn alle leden uit de klankbordgroep vanuit hun vertegenwoordiging geïnterviewd over hun zienswijze op de verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging. De klankbordgroep bestond uit een vertegenwoordiging van de volgende organisaties: algemene universiteiten (VSNU), levensbeschouwelijke universiteiten (NLU)⁴), hogescholen (Vereniging Hogescholen) en studenten (ISO en LSVb).

De selectie van de acht hbo-instellingen is door Berenschot uitgevoerd (in samenspraak met de Vereniging Hogescholen), die van de zeven universiteiten voor het groepsgesprek door de VSNU op basis van selectiecriteria van Berenschot. In beide gevallen is rekening gehouden met een verdeling naar klein/groot (in studentenaantallen en aantal aangeboden opleidingen

zoals monosectoraal/monofacultair), Randstad/niet-Randstad en oude/jonge instelling (hoge/lage vaste voet).

Daarnaast hebben we twee verbredingsessies gehouden met 28 bestuurders uit het hbo en 12 bestuurders uit het wo. In deze sessies zijn de bevindingen uit de individuele interviews en het groepsgesprek getoetst en aangevuld.

Hierna beschrijven we op hoofdlijnen de input van de respondenten uit de interviews en verbredingsessies. Dit betreft dus uitsluitend de samengevatte opinie van door ons geïnterviewde partijen. In hoofdstuk 7 van dit rapport komen alle uit dit onderzoek verkregen bevindingen bij elkaar.

We hebben de bestuurders analoog aan de onderzoeksvragen de volgende vraagstukken voorgelegd:

- In hoeverre werkt de verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging door in de keuzes die u maakt als bestuurder? Herkent u de (economische) prikkelwerking van een hoge variabele bekostiging uit de rapportage van de commissie-Van Rijn?
- Zijn er veranderingen opgetreden bij de recente aanpassing in die verhouding in uw praktijk?

4) Levensbeschouwelijke universiteiten zijn niet aangesloten bij de VSNU, maar hebben het landelijk Netwerk van Levensbeschouwelijke Universiteiten (NLU) ingesteld.

- De commissie-Van Rijn beveelt aan de verhouding vast-variabel periodiek te bezien om ongewenste effecten te voorkomen. Welke effecten brengt het met zich mee voor uw instelling als periodiek aan de 'knop' van de verhouding vaste-variabele onderwijsbekostiging wordt gedraaid?
- Is het mogelijk te komen tot een optimale verhouding vast-variabel en daarmee ongewenste effecten zoals benoemd in het rapport van de commissie-Van Rijn weg te nemen en eventueel gewenste effecten te bevorderen?

4.2 Zienswijzen van geïnterviewde instellingen

Scope van het onderzoek

Bij de interviews, het groepsgesprek en de verbredingssessies met bestuurders is de scope van het onderzoek terugkerend punt geweest van gesprek. Bij de scope gaven de bestuurders aan dat deze eigenlijk te smal is om fundamentele inzichten op te kunnen halen. Zij stelden dat de verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging één van de onderdelen is van de totale bekostiging en dat de bekostiging vervolgens weer een onderdeel is van het totaal van regelgeving, afspraken, sturingsmechanismen en context waar instellingen in het hoger onderwijs mee te maken hebben.

Bestuurders in het hbo en het wo herkennen dat het huidige bekostigingsstelsel **als geheel** een groot aantal uitdagingen kent, waar de instellingen ook direct mee te maken hebben. Deze uitdagingen staan ook verwoord in het rapport van de commissie-Van Rijn. De VSNU en de bestuurders in het wo hebben daarom bij het ministerie van OCW ook aangegeven dat dit onderzoek wat hen betreft niet beperkt had moeten blijven tot het onderwijsdeel van de bekostiging. Het ministerie van OCW heeft de scope van het onderzoek echter niet aangepast. Wel hebben wij als onderzoekers steeds zo veel mogelijk stilgestaan bij wat de verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging daadwerkelijk betekent in relatie met andere bekostigingselementen én sturingsmechanismen. Dit geldt uiteraard niet alleen voor het wo maar ook voor het hbo.

(Economische) prikkelwerking

Bestuurders hebben aangegeven moeite te hebben met de term (economische) prikkelwerking en termen als 'perverse prikkels'. De strategische keuzes van bestuurders worden volgens de geïnterviewden niet of maar zeer beperkt bepaald door de manier waarop het Rijk de middelen voor het onderwijs verdeelt. Als voorbeeld noemen zij de keuzes die bestuurders maken om niet-rendabele studies voort te zetten en dus intern

te compenseren. Over het algemeen wordt vanuit de bestuurskamer gestuurd op het totale budget en de maatschappelijke opgaven van de instelling. Gedrag zoals sturen op ongewenste concurrentie wordt door de meeste bestuurders niet als zodanig herkend.

Tegelijkertijd kregen we tijdens de verbredingssessies ook signalen dat in situaties waarin interne compensatie lastiger wordt en opleidingen feitelijk dreigen té klein te worden om de kwaliteit en betaalbaarheid in de toekomst te borgen, wel op onderdelen de urgentie wordt gevoeld om het aantal studenten op peil te houden en dus actief te gaan werven (eventueel ten koste van opleidingen van andere instellingen). Grotere instellingen waar dat een enkele opleiding betreft, voelen dat vooral op faculteitsniveau (bijvoorbeeld bij universiteiten en hogescholen die als geheel groeien of stabiel zijn in studentenaantallen).

Hogescholen die krimp voorzien of er al mee te maken hebben op een groot deel van de opleidingen, zien op dit moment wel ongewenste effecten. Zij noemden voorbeelden van concurrerende nevenvestigingen waarbij dezelfde opleidingen in dezelfde omgeving als een andere hogeschool in de markt worden gezet. Dit geeft naar eigen zeggen druk op de brede hogescholen in een krimpregio om hun infrastructuur van onderwijs en onderzoek te kunnen borgen. De hogescholen in krimpregio's zien dat op korte of middellange termijn als een existentieel vraagstuk.

Verwevenheid bekostiging onderwijs en onderzoekstaken

In de meeste gesprekken is aangegeven dat de verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging voor bestuurders niet echt hét bekostigingsvraagstuk is. Volgens velen is het belangrijker hoe de totale rijksbekostiging van het hoger onderwijs tot stand komt en daarbinnen de samenhang/verwevenheid van onderwijs en onderzoek tot uitdrukking komt, alvorens gekeken wordt naar het aandeel vast of variabel. In het huidige bekostigingsmodel is deze verwevenheid tussen onderzoek en onderwijs volgens geïnterviewden niet automatisch geborgd. Fluctuaties in studentenaantallen – bij universiteiten gaat het met name over flinke groei – werken wel door in de variabele onderwijsbekostiging, maar veel minder in de onderzoeksbekostiging. Dit terwijl extra studenten ook betekenen dat er voor instellingen een grotere taak ligt op het terrein van onderzoek. Doordat in het huidige bekostigingsmodel grotere studentenaantallen niet evenredig meer onderzoeksmiddelen opleveren, ontstaat een dekkingsprobleem. Daar waar mogelijk worden tweede- en derdegeldstroommiddelen

gezocht, of worden gelden uit de onderwijsbekostiging op onderzoek ingezet. Middelen die vervolgens ook leiden tot extra matchingsproblematiek. De respondenten geven aan dat het dekkingprobleem op langere termijn niet houdbaar is. Dit probleem is door alle geïnterviewde universiteiten benoemd, maar ook een flink aantal van de door ons geïnterviewde hogescholen adresseerden dit vraagstuk. Hierbij geven zij aan dat de problematiek groot is, omdat hogescholen in vergelijking met universiteiten vanuit het Rijk veel minder onderzoeksbekostiging ontvangen. Volgens de betrokken respondenten van hogescholen zijn er dan ook weinig argumenten voor het grote verschil in bekostiging tussen universiteiten en hogescholen en zou dit herziening behoeven. Bij hogescholen die krimp in studentenaantallen verwachten, leeft overigens hetzelfde probleem. Zij hebben door deze krimp minder onderwijsmiddelen beschikbaar voor onderzoek, waardoor op termijn ook de onderzoeksinfrastructuur kwetsbaar wordt.

Verhouding vast -variabel als oplossing binnen het macrobudget: het verdeelmodel

De mate waarin de vaste voet de vaste lasten van een organisatie dekt, verschilt per organisatie. De interviews met name bij de hogescholen maken hierbij duidelijk dat dit vraagstuk sterker lijkt te spelen bij instellingen met een relatief lage vaste voet in de rijksbekostiging. Bij die instellingen schiet de vaste voet nog sterker tekort in de dekking van de vaste lasten, en daarmee in de instandhouding van (een diversiteit aan) opleidingen. Het belang van het genereren van voldoende middelen uit de variabele bekostiging is volgens de respondenten bij deze instellingen groter. Dat belang maakt dat deze instellingen sterker de noodzaak voelen om te groeien in studentenaantallen of minstens even groot te blijven om het aanbod aan opleidingen, die in zichzelf niet altijd rendabel zijn, in stand te houden. Dit probleem wordt versterkt in krimpregio's. De krimpende hogescholen verwachten dat meer vaste bekostiging soelaas biedt voor de instandhouding van de infrastructuur voor onderwijs en onderzoek in hun regio.

Noch instellingen die te maken hebben met een (forse) groei van het aantal studenten, noch instellingen die de komende jaren te maken krijgen met krimp, zien in een periodieke aanpassing van de verhouding vaste-variabele bekostiging in het onderwijs een *langetermijn*oplossing voor hun eigen vraagstukken. De betaalbaarheid van kwalitatief hoogwaardig onderwijs en onderzoek en de instandhouding van de onderwijs- en onderzoeksinfrastructuur is volgens de instellingen op de lange termijn niet direct alleen te regisseren via een herverdeling van

middelen. Daarvoor is meer visie en beleid nodig, landelijk en regionaal, op het totale stelsel.⁵⁾

- Universiteiten pleiten onder andere voor meer mogelijkheden om te kunnen sturen op studentenaantallen (zowel landelijk als regionaal).
- Zowel hogescholen als universiteiten geven aan dat er op dit moment geen link is tussen de toegevoegde waarde van een instelling voor de (regionale) (kennis)economie en (regionale) samenleving en de uitgangspunten van het bekostigingsstelsel. De wettelijke opdracht wordt gefinancierd, maar dekt niet direct de maatschappelijke opdracht.⁶⁾ Dit zou wat hen betreft wel de start moeten zijn van onderzoek naar het bekostigingsstelsel. Welke infrastructuur is landelijk noodzakelijk, welke regionaal?

Effect aanpassing verhouding vaste en variabele onderwijsbekostiging

Met ingang van bekostigingsjaar 2020 heeft het Rijk de verhouding tussen het vaste en variabele deel in de onderwijsbekostiging aangepast. Dit heeft verschillende effecten, met name op universiteiten, vanwege de bestaande verschillen in de omvang van de vaste voet. Daarnaast breekt de gewijzigde verhouding en dus de verlaging van de variabele bekostiging in op de financiële doorrekening van universiteiten en hogescholen bij groei. Een lager bekostigingsbedrag per student kan leiden tot exploitatie-tekorten bij bijvoorbeeld nieuwe vestigingen. De verandering in de verhouding vast-variabel naar meer vaste bekostiging heeft in dit geval dus een averechts effect. De bestuurders wegen uiteraard het effect op de totale bekostiging die zij ontvangen. In het hbo betekent dit bijvoorbeeld grofweg dat hogescholen in krimpregio's per saldo meer gebaat zijn bij een groter deel vast, en groeiende instellingen bij een groter deel variabel. In het verdeelmodel impliceert dit dat het één altijd ten koste gaat van het ander.

In veel interviews is aangegeven dat de verhouding vast-variabel in ieder geval geen 'knop' dient te worden waaraan periodiek gedraaid moet worden. Onze gesprekspartners vinden voorspelbaarheid van bekostiging belangrijk, periodieke aanpassingen in deze verhouding met bijbehorende herverdeeffecten tussen instellingen horen daar niet bij.

5) Voor de kortere termijn zijn instellingen die monofacultair/monosectoraal zijn en een relatief lage vaste voet ontvangen, wel direct kwetsbaarder bij krimp omdat er weinig mogelijkheden zijn om dit binnen de organisatie te compenseren.

6) De kunsthogescholen geven aan dat dit voor hen nog extra het geval is omdat de toegevoegde waarde, de maatschappelijke en economische waarde van de kunsten, an sich al jaren onbelicht is.

Invloed internationale studenten

Geen van onze respondenten vanuit de instellingen legt een verband tussen de verhouding variabele en vaste onderwijsbekostiging en de inzet op het aantrekken van buitenlandse studenten. De geïnterviewde bestuurders zien ook geen oneigenlijke concurrentie tussen Nederlandse instellingen om de gunst van de buitenlandse student. Wel geven zij aan dat het met mate aantrekken van studenten ook van buiten de EER (Europese Economische Ruimte) met name in krimpregio's belangrijk is voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Dit om te blijven voorzien in de vraag van hogeropgeleiden op de regionale arbeidsmarkt en om de kennisinfrastructuur in deze gebieden hoogwaardig te houden. Het belang hiervan is ook groot, omdat Nederlandse studenten vaker na afronding van de bachelorfase naar de Randstad vertrekken voor het behalen van het masterdiploma. Studenten van buiten de EER worden niet bekostigd via het ministerie van OCW. Er is dus geen prikkelwerking vanuit de bekostiging om studenten van buiten de EER te werven.

Maak verhouding vaste-variabele onderwijsbekostiging niet beleidsrijk

Eerder stelden we dat alle geïnterviewden aangeven dat de door het Rijk gekozen verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging op het niveau van individuele instellingen niet tot meer of minder prikkels leidt om in te zetten op onderwijsinnovatie en kwaliteitsverbetering. Ook vinden ze het niet wenselijk dat het Rijk via deze verhouding in de onderwijsbekostiging wil gaan sturen. Met andere woorden, de verhouding *an sich* moet de rijksoverheid nooit als een beleidsinstrument gaan zien. Dit kan volgens hen ook niet, omdat door de verschillende impact van de verhouding vast-variabel op instellingen (instellingen met grote of juist lage vaste voet) de gewenste prikkelwerking per instelling altijd anders zal uitpakken. Dus kan met de verhouding nooit generiek op een beleidsdoel gestuurd worden. De hoogte van het macrobudget voor de onderwijsbekostiging zien de respondenten daarentegen juist wel als een beleidsinstrument. De rijksoverheid zou volgens veel van onze respondenten een sterkere meerjarige visie moeten ontwikkelen op wat de maatschappelijke opdracht van het onderwijs moet zijn op landelijk en regionaal niveau. Een passend macrobudget zou een afgeleide moeten zijn van deze visie. De verwevenheid van onderwijs en onderzoek zou binnen de verdeling van dit macrobudget volgens veel van onze respondenten vervolgens een basisbeginsel moeten zijn.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel van de respondenten de vraag naar de optimale verhouding tussen variabele en vaste onderwijsbekostiging meer technisch benaderen door eerst de vraag beantwoord te willen hebben op de toereikendheid van

de bekostiging. Op basis van het beschikbare macrobudget voor onderwijsbekostiging zal dan een verdeelsleutel gemaakt moeten worden, die rekening houdt met de opgaven van instellingen en met de infrastructuur die regionaal noodzakelijk wordt geacht.

Dat een deel van de onderwijsbekostiging variabel blijft, vinden respondenten logisch en passend bij een verdeelvraagstuk. Groei en krimp van studenten blijven een bepalende factor voor kosten die gemaakt worden. Het moet echter niet zo zijn dat vooral variabele bekostiging nodig is om de gehele infrastructuur in stand te houden en/of dat een instelling een deel van de arbeidsmarktrelevante, maar niet kostendekkende opleidingen zou moeten opheffen. De meeste geïnterviewden vinden tot slot ook dat de bekostiging van de vaste voet en daarmee de verdeling van de vaste onderwijsmiddelen voor langere tijd vastgelegd moet worden, met hoogstens een herijking, bijvoorbeeld conform de periodes van de strategische instellingsplannen in het hoger onderwijs.

4.3 Mening van belangenorganisaties

Het algemene beeld dat naar voren komt uit onze interviews met de belangenorganisaties van algemene universiteiten (VSNU), levensbeschouwelijke universiteiten (NLU), hogescholen (Vereniging Hogescholen) en studenten (ISO en LSVb) sluit goed aan bij hetgeen de instellingen hebben aangegeven.

Vanuit de VSNU is in het interview verder specifiek extra aandacht besteed aan de samenhang/verwevenheid in de bekostiging van de onderwijs en onderzoekstaken van universiteiten. De omvang van dat vraagstuk laat zich bij lange na niet vertalen in de vraag van de optimale verhouding tussen de variabele en vaste onderwijsbekostiging. De VSNU heeft er in het interview ook nadrukkelijk op gewezen dat bij de huidige verhouding (en dan vooral de huidige omvang van de vaste voet) demografische ontwikkelingen een grote bedreiging vormen voor de continuïteit van de instellingen. Dit vraagstuk speelt in versterkte mate in gebieden buiten de Randstad. Een andere bedreiging die de VSNU ziet in de bekostiging van universiteiten, is het groeiend aantal studieswitchers in de bachelorfase (ook van hbo naar wo) waarmee instellingen te maken hebben. Als gevolg hiervan neemt namelijk het aantal onbekostigde studenten bij universiteiten toe. Het NLU heeft in het interview aangegeven dat de relatief lage vaste voet die sommige levensbeschouwelijke universiteiten hebben in de verhouding vaste-variabele onderwijsbekostiging, op lange termijn een bedreiging vormt voor zijn leden. Voor de instandhouding van dit soort instellingen, bijna alle monofacultair, is vanwege

die lage vaste voet relatief veel studentgebonden variabele bekostiging nodig. Een jaar lage instroom betekent een financieringsprobleem twee jaar later. Instellingen hebben geen keuze, 95 procent van hun kosten zijn vast en moeten gedekt worden door voldoende variabele inkomsten uit studenten. Daar komt nog bij dat veel studenten die een levensbeschouwelijke studie volgen, dit doen na een andere studie. De instellingen ontvangen voor dit soort studenten vaak niet (het maximale aantal jaren) de studentgebonden onderwijsbekostiging.

In het interview met een vertegenwoordiger van de Vereniging Hogescholen is uitgebreid stilgestaan bij de grote verschillen tussen instellingen in de vast-variabelverhouding waarmee zij vanuit het Rijk de onderwijsmiddelen ontvangen. De landelijke aanpassing in de verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging pakt daardoor ook per instelling anders uit. Dit leidt op termijn tot herverdeelde effecten, die niet altijd wenselijk zijn. Bijvoorbeeld als dit ten koste gaat van instellingen in krimpgebieden. Bevolkingskrimp doet ook meer in het algemeen het vraagstuk ontstaan hoe de bekostiging ingericht moet worden om onderwijsfaciliteiten overal in Nederland in stand te houden. Hogescholen in krimpgebieden hebben, bijna altijd gesteund door andere lokale partijen die betrokken zijn bij het economisch perspectief van een regio, veel weerstand tegen inkrimping van het onderwijs- en onderzoeksaanbod, vanwege de groeiende vraag naar (en belang van) kennis en hogeropgeleiden in de regio. De vertegenwoordiger van de Vereniging Hogescholen benoemde tot slot ook dat het Rijk ervoor gekozen heeft het onderzoeksdeel van de bekostiging voor het hbo relatief klein te laten. Historisch valt dat misschien te verdedigen, omdat hbo-instellingen in het verleden vooral onderwijstaken uitvoerden. Dit is nu echter sterk veranderd: toegepast onderzoek is voor alle instellingen een groeiend onderdeel van hun takenpakket, verweven met hun onderwijstaken. De bekostiging vanuit de overheid met een relatief zeer klein deel onderzoeksbekostiging zien hbo-instellingen volgens onze respondent dan ook als niet meer passend en knellend in het licht van de landelijke en regionale vraag op het terrein van toegepast onderzoek. In de praktijk is het niet altijd goed mogelijk om de bredere onderzoeksambities te dekken uit tweede en derde geldstromen. Deels omdat het opzetten van een onderzoeksinfrastructuur hoge vaste kosten met zich meebrengt, en tweede en derde geldstromen bij uitstek variabel zijn.

Tot slot hebben wij ook een interview gehouden met twee studentenorganisaties. Zij blijken voorstander van een onderwijsbekostiging met een hoge vaste voet, die rechtvaardig verdeeld wordt over de instellingen. Dit garandeert in hun beleving de grootste continuïteit in het onderwijsaanbod van

instellingen, landelijk en regionaal. Vanuit dit perspectief is het verder ook niet in het belang van studenten dat het Rijk de verhouding vaste-variabele onderwijsbekostiging periodiek aanpast. De studenten delen tevens de mening dat de omvang van het totale macrobudget voor zowel de bekostiging van de onderwijs als de onderzoekstaken de echte beleidsdiscussie zou moeten zijn – en dus niet wat de verhouding zou moeten zijn tussen de vaste en variabele onderwijsbekostiging. Zij zijn van mening dat het macrobudget nu niet toereikend is voor een kwalitatief hoogwaardig hoger onderwijs in Nederland. Het budget zou minimaal moeten zijn meegegroeid met de toename in de studentenaantallen in het afgelopen decennium, maar dat is in de praktijk niet gebeurd. Opvallend is verder dat de twee respondenten vanuit de studentenorganisaties tijdens het interview stellen dat er wel sprake is van perverse prikkels op instellingen als gevolg van de relatief grote studentgebonden bekostiging die instellingen vanuit het Rijk ontvangen. Dit blijkt volgens hen onder andere uit de grote marketingbudgetten die instellingen inzetten om studenten te laten kiezen voor hun instelling. Hetzelfde geldt ook voor de energie en het geld dat sommige instellingen steken in het werven van studenten buiten de EER. Bij hogescholen en universiteiten die hierin succesvol zijn, zien de belangenorganisaties dat vervolgens de studenten met de gevolgen te maken hebben. In de gesprekken noemden hierbij overvolle collegezalen, lage kwaliteit van het onderwijs omdat alles in het Engels moet en te weinig capaciteit om ook in het onderzoek de studenttoename te accommoderen. De studentenorganisaties gaven verder aan dat door de onderlinge concurrentie bij het aantrekken van studenten er nu minder samenwerking is tussen universiteiten. De studentenorganisaties zijn overigens geen voorstander van een volledig vaste bekostiging van het hoger onderwijs. Zij achten het goed om een deel van de bekostiging variabel te laten en hierbij ook mee te laten wegen of instellingen succesvol zijn in het laten afstuderen van studenten. Dit komt in hun ogen de kwaliteit van het onderwijs en de studentbegeleiding ten goede. Ook zou een volledig vaste bekostiging snelle groei van nieuwe opleidingen in de weg kunnen zitten.

4.4 Conclusies

De interviewronde en de twee verbredingssessies maken allereerst duidelijk dat hogeronderwijsinstellingen geen prikkelwerking op hun organisatie ervaren van de door het Rijk gekozen verhouding tussen vaste en variabele onderwijsfinanciering. Dit geldt ook voor eventuele wijzigingen die het Rijk in deze verhouding doorvoert. Met andere woorden, het hoge variabele deel in deze onderwijsbekostiging dat tot het vorige collegejaar

gold, prikkelde de eigen organisatie niet om bij de aangepaste verhouding meer dan nu het geval is in te zetten op extra onderwijsinnovatie en kwaliteitsverbetering. Geen van onze respondenten vanuit instellingen legt een verband tussen de verhouding variabele en vaste onderwijsbekostiging en de inzet op het aantrekken van buitenlandse studenten. De studentenorganisaties zien dit overigens anders.

De verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging is voor de bestuurders en koepelorganisaties niet echt hét bekostigingsvraagstuk. Volgens velen is het belangrijker hoe de totale rijksbekostiging van het hoger onderwijs tot stand komt en daarbinnen de samenhang/verwevenheid van onderwijs en onderzoek tot uitdrukking komt, alvorens gekeken wordt naar het aandeel vast of variabel. Doordat in het huidige bekostigingsmodel grotere studentenaantallen niet proportioneel meer onderzoeksmiddelen opleveren, ontstaat een dekkingprobleem bij universiteiten. Bij hogescholen geeft het kleine percentage onderzoeksmiddelen in geval van krimp van studentenaantallen ook problemen bij het in stand houden van de onderzoeksinfrastructuur.

Noch instellingen die te maken hebben met een (forse) groei van het aantal studenten, noch instellingen die de komende jaren te maken krijgen met krimp, zien in een periodieke aanpassing van de verhouding vaste-variabele bekostiging in het onderwijs een *langetermijn*oplossing voor hun eigen vraagstukken. De betaalbaarheid van kwalitatief hoogwaardig onderwijs en onderzoek en de instandhouding van de onderwijs- en onderzoeksinfrastructuur is volgens de instellingen en koepelorganisaties op de lange termijn niet direct te regisseren via een herverdeling van middelen. Daarvoor is meer visie en beleid nodig, landelijk en regionaal, op het totale stelsel.

- Universiteiten pleiten onder andere voor meer mogelijkheden om te kunnen sturen op studentenaantallen (zowel landelijk als regionaal).
- Zowel hogescholen als universiteiten geven aan dat hun toegevoegde waarde voor de (regionale) (kennis) economie en (regionale) samenleving nu geen basis heeft in de bekostiging. Dit zou wat hen betreft wel de start moeten zijn van onderzoek naar het vernieuwen van het bekostigingsstelsel.

Dat een deel van de onderwijsbekostiging vervolgens variabel blijft, vinden respondenten overigens logisch en passend bij een verdeelvraagstuk. Groei en krimp van studenten blijven een bepalende factor voor kosten die gemaakt worden. Het moet echter niet zo zijn dat vooral variabele bekostiging nodig is om de gehele infrastructuur in stand te houden en/of dat de instelling een deel van arbeidsmarktrelevante maar niet kostendekkende opleidingen zou moeten opheffen. De meeste geïnterviewden vinden tot slot ook dat de bekostiging van de vaste voet en daarmee de verdeling van de vaste onderwijsmiddelen vervolgens voor langere tijd vastgelegd moet worden, met hoogstens periodiek een herijking. Voorspelbaarheid van bekostiging vinden ze belangrijk, periodieke aanpassingen in deze verhouding met bijbehorende herverdeeffecten tussen instellingen horen daar niet bij.

Inzichten uit de landencasus

Hoofdstuk 5



5.1 Doel casusstudie en selectiecriteria

In dit hoofdstuk beschrijven wij de inzichten die we hebben opgehaald in onze casusstudies naar hoe in Denemarken, Vlaanderen en Italië de discussie speelt rondom de optimale verhouding tussen vaste en variabele hogeronderwijsbekostiging en welke keuzes hierin recentelijk zijn gemaakt.

De internationale vergelijking had als doel om op een kwalitatieve manier de Nederlandse ontwikkelingen rond de veranderende verhoudingen in de onderwijsbekostiging in internationaal perspectief te bezien. Om tot een inzichtvolle vergelijking te komen in de beperkt beschikbare tijd, is gekozen voor de drie genoemde landen op basis van de volgende selectiecriteria:

- Europese landen met een duidelijke beleidsgedachte achter de verhouding tussen vaste en variabele financiering in de onderwijsbekostiging van het HO, die zowel vaste als variabele financiering bevat.
- Landen waar de afgelopen jaren wijzigingen zijn doorgevoerd in de verhouding vast-variabel in de bekostiging.
- Landen die vergelijkbaar zijn qua kwaliteit en context van het HO.

- Duidelijke onderlinge verschillen tussen de drie landen als het gaat om de verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging, keuze voor uitersten op dit punt is wenselijk.
- Landen waar instellingen actief inzetten op internationale studenten.
- Landen zijn op stelselniveau relatief vergelijkbaar met Nederland.⁷⁾

Voor de selectie van drie casuslanden hebben we een documentenstudie uitgevoerd naar de organisatie van de onderwijsbekostiging en de ontwikkelingen daarin binnen de verschillende landen van de EER. Hieruit blijkt allereerst dat, net als in Nederland, in veel landen de meest dominante manier van het bekostigen van het hoger onderwijs via een begrensd macrobedrag plaatsvindt, dat op basis van een formule over hogeronderwijsinstellingen verdeeld wordt.

7) We hebben hierbij de volgende karakteristieken van het Nederlandse hogeronderwijsstelsel betrokken: instellingen zijn voor een groot deel afhankelijk van publieke bekostiging, er gelden geen restricties voor de interne allocatie binnen instellingen en er zijn decentraal geen grote verschillen.

Ook gebeurt in veel landen de allocatie van een deel van de bekostiging op basis van historische afspraken, net als in Nederland het geval is. In de EER is verder een grote verscheidenheid aan allocatiemechanismen in de bekostiging van het hoger onderwijs. Dat maakt het daadwerkelijk vergelijken van de werking van bekostigingsmodellen erg lastig (EUA, 2015).

Dit onderzoek leverde ons dus niet een duidelijk beeld op van welke drie Europese landen voor onze vergelijking interessant zouden zijn. Daarom hebben we in ons selectieproces gefocust op de vraag in welke Europese landen interessante bewegingen in de verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging hebben plaatsgevonden, waarbij die landen qua kwaliteit en context ook enigszins vergelijkbaar zijn met Nederland. Uit recente onderzoeken aangaande dit thema komt actieve sturing op prikkels in de onderzoeksbekostiging vaker naar voren dan actieve sturing op prikkels in de onderwijsbekostiging. Daardoor is de groep landen waar actieve beleidskeuzes zijn gemaakt in de onderwijsbekostiging beperkt (EUA, 2015). Na toepassing van het laatste selectie criterium (vergelijkbaarheid stelsels) bleven uiteindelijk Denemarken, Vlaanderen en Italië over als interessante casuslanden. Deze selectie hebben we met de klankbordgroep doorgesproken.

Hierna beschrijven we per casusland welke keuzes daar zijn gemaakt rondom de verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging, of de effecten hiervan al inzichtelijk zijn en welke discussies er op dit vlak spelen of hebben gespeeld. Hiermee is dit een beschrijvend hoofdstuk met op onderdelen een samengevatte opinie van wetenschappers die wij in de betrokken landen geraadpleegd hebben.

5.2 Casus Denemarken

Het Deense taximetermodel

In Denemarken is in 1992 het taximetermodel ingevoerd. Dit model verving een systeem dat uitging van een vaste financiering die volledig bepaald werd op basis van gereguleerde studentenaantallen. In het taximetermodel werd voor het eerst onderscheid gemaakt tussen basisbekostiging (het vaste deel) en onderwijsbekostiging (het variabele deel), waarin beide delen ongeveer een even groot deel van de bekostiging besloegen. In de jaren hierop volgend is de basisfinanciering de onderzoeksbekostiging gaan heten. Het onderwijsdeel werd voorveruit het grootste deel op basis van de 'taximeter' gefinancierd.

In het taximetermodel wordt de hoogte van de variabele financiering in grote mate bepaald door de 'taximeter', die niet berust op studentenaantallen, maar op gehaalde studiepunten en diploma's. Daarbij wordt de diplomabonus alleen uitgekeerd als de opleiding binnen de nominale studieduur is afgerond. Instellingen in Denemarken worden dus met name bekostigd op basis van de voortgang die de student maakt in zijn studie. Met de grote focus op studiepunten zijn de variabelen met name outputgeoriënteerd ten opzichte van een combinatie van input- en outputvariabelen in Nederland, (aantallen én graden). Er zijn drie verschillende taximeters die de hoogte van de vergoeding per studiepunt bepalen: een tarief voor de zogenaamde 'wet areas' (bètastudies & geneeskunde), 'dry areas' (geesteswetenschappen & sociale wetenschappen) en een derde gemengde vorm. Daarin worden de 'wet areas' het hoogst bekostigd en de 'dry areas' het laagst.

Het taximetermodel had tot doel om efficiëntie, resultaatgerichtheid en klantgerichtheid te promoten. Ook zou het tot een simpeler, transparanter en eerlijker verdeling tussen instellingen moeten leiden. Verder zou het door de focus op studiepunten in plaats van aantallen, onderlinge competitie op het gebied van onderwijskwaliteit moeten bevorderen. Ten slotte was er in de tijd dat het model werd ingevoerd sprake van een substantiële stijging in studentenaantallen. Doordat in het taximetermodel in tegenstelling tot het eerdere model de helft van de totale bekostiging studentafhankelijk zou zijn, werden hiermee forse totale kostenstijgingen voorkomen.

Het taximetermodel wordt in Denemarken gebruikt door universiteiten en hogescholen (university colleges in Denemarken); binnen de andere onderwijssectoren wordt de hoogte van de onderwijsbekostiging bepaald aan de hand van het aantal inschrijvingen. Daarnaast was het lang niet mogelijk in Denemarken om meer dan één studie tegelijk te doen, dit is

echter in 2020 aangepast. Vanaf dat jaar is het wel mogelijk, op voorwaarde dat er voor de tweede studie wel vrije toelating is.

Effecten en knelpunten taximetermodel

De afgelopen jaren zijn de studentenaantallen in Denemarken sterk toegenomen, maar is de basisbekostiging (het vaste deel, later ook wel de onderzoeksfinanciering genoemd) beperkt meegestegen. Het oude taximetermodel heeft mede hierdoor de afgelopen jaren in Denemarken tot discussie geleid, er zouden namelijk een aantal onwenselijke effecten optreden. De kritiek was samen te vatten in twee hoofdonderdelen:

- Te lage bekostiging van de 'dry area' studies (geesteswetenschappen & sociale wetenschappen).
Met name voor de studies met relatief weinig studenten.
- Onvoldoende beloning voor het leveren van kwaliteit (in plaats van kwantiteit).

Het tweede punt slaat op het feit dat in het oude bekostigingsmodel de waarde van de taximeters een stuk hoger waren dan de marginale kosten voor een extra student. Dit zorgde voor veel inschrijvingen van studenten over de jaren, maar waarschijnlijk ook voor een afname van de kwaliteit. Zo werden studenten met name gestimuleerd om zich in te schrijven voor populaire studies en minder voor de studies waar maatschappelijk gezien behoefte was aan gediplomeerden. Talenstudies en economie- en managementstudies werden bijvoorbeeld gecombineerd met cultuur en communicatie-elementen om zo studenten te trekken. Dit resulteerde in een overschot aan studenten met een culturele of communicatieachtergrond en een gebrek aan leraren Duits in de bovenbouw van het Deense voortgezet onderwijs. Ook leidde het oude model ertoe dat gediplomeerden over te weinig academische vaardigheden beschikten en te weinig studenten voor beroepsopleidingen kozen.

Het bovenstaande probleem uitte zich in het hoger onderwijs ook nog op andere manieren: een substantieel deel van de onderwijsbekostiging werd gebruikt om te adverteren. Zo hebben hogescholen in Denemarken een hele duidelijke regionale functie, maar gingen zij steeds vaker actief concurreren met de andere hogescholen om studenten in hun regio. De relatief hoge (studentafhankelijke) taximeter zorgde er eveneens voor dat instellingen actief beleid gingen voeren op het vergroten van het aantal internationale studenten. Sommige hogescholen maakten bijvoorbeeld gebruik van recruitment consultants om internationale studenten aan te trekken om gratis in Denemarken te komen studeren. Dit leidde tot een enorme groei in het aantal internationale studenten, die op sommige gebieden en hogescholen extra groot was.

Aangezien het onderwijs in Denemarken volledig publiek bekostigd wordt en een scholarship voor een buitenlandse student 6.000 DKK (ongeveer € 800) kost, werd de situatie rondom de internationale studenten als financieel onhoudbaar gezien. Daarnaast vertrokken veel van deze studenten weer nadat zij hun studie hadden afgerond en konden degenen die in Denemarken bleven moeilijk een baan vinden. Het Deense ministerie van Onderwijs heeft dit de laatste jaren proberen op te lossen met verplichtingen aangaande de capaciteit van specifieke studies. Daarnaast heeft het ministerie een vrijwillige overeenkomst gesloten met de universiteiten om gezamenlijk het aantal inschrijvingen in Engelstalige studies te verminderen.

Ten slotte lijkt het taximetermodel met zijn focus op studiepunten overigens wel een effect gehad te hebben op het studieresultaat van studenten in het Deense hoger onderwijs. Dertig jaar geleden voltooide slechts 40 tot 50% van de studenten hun studie economie, waarbij een groot deel in het eerste jaar uitviel. Vandaag de dag voltooit 75 tot 80% van de studenten hun economiestudie.

Hervorming taximetermodel 2019: overwegingen en effecten

Op 1 januari 2019 is het taximetermodel hervormd, waarbij het onderwijsdeel (taximeterdeel) van volledig variabel is aangepast naar 25% vaste financiering. Van het overblijvende variabele onderwijsdeel van 75% is vanaf 2019 5% afhankelijk van een prestatiecontract met het Deense ministerie van Onderwijs en 2,5% afhankelijk van het aantal studenten dat na hun studie een baan vindt. De overige 67,5% van het variabele onderwijsdeel blijft onveranderd en gaat uit van de taximeter en daarmee van studiepunten en diploma's. De basisfinanciering (het vaste deel, ook wel onderzoeksdeel genoemd) is niet aangepast.

Een belangrijk doel van de recente hervorming was om kwaliteit meer te belonen ten opzichte van kwantiteit. In het proces voorafgaand aan de uiteindelijke hervorming, bleek het echter onmogelijk om politiek tot overeenstemming te komen wat 'kwaliteit' dan moest inhouden. De commissie kwam daardoor uiteindelijk uit op de 7,5%, bestaande uit de eerdergenoemde prestatiecontractafhankelijke 5% en de 2,5% afhankelijk van het arbeidsmarktsucces. Met 7,5% is de prikkel die kwaliteit zou moeten stimuleren dus relatief bescheiden in de uiteindelijke hervorming.

Voor het verhogen van de vaste financiering ten opzichte van het variabele taximeterdeel bestonden twee belangrijke argumenten. Het eerste was dat het ministerie vond dat universiteiten overgefinancierd werden door de relatief hoge taximeters.

Daarnaast zou een meer vaste financiering voor meer continuïteit zorgen bij de instellingen en de bekostiging in de toekomst stabiel maken, mocht het aantal studenten afnemen.

Om grote effecten op de financiële situatie van de instellingen te voorkomen, werden alle veranderingen groter dan 2% op de totale bekostiging gecompenseerd en werden veranderingen tussen de 1 en 2% geïmplementeerd over een periode van twee jaar. Hierdoor veranderde er in de praktijk niet heel veel voor de instellingen met de recente hervorming. Het proces leidend tot de verandering noemen betrokkenen moeizaam, waarin de uitkomst uiteindelijk vooral een compromis betrof in plaats van overeenstemming over echte veranderingen.

Verder speelt in Denemarken een discussie over hoe de bestaande infrastructuur in stand te houden is, met name in de perifere gebieden. De discussie rondom het hervormen van het taximetermodel was echter al dermate complex, dat dit onderwerp niet expliciet deel van de hervormingen is geweest. In de hervorming zijn daarnaast mogelijke effecten van meer vaste financiering, zoals onvoldoende dynamiek, innovatie of externe gerichtheid, eveneens geen expliciet discussiepunt geweest. Aangaande de effecten lijkt het erop dat instellingen hun interne allocatiemechanismen niet hebben aangepast op de recente wijzigingen in de onderwijsbekostiging. Wellicht dat zij hier in de toekomst wel voor kiezen. Omdat de hervorming nog maar één jaar van kracht is, zijn er nog geen uitspraken te doen over de effecten van de recente hervorming op het Deense hoger onderwijs.

Conclusie Denemarken

De situatie in Denemarken levert interessante inzichten op, omdat deze een beeld schetst van de knelpunten bij een volledig variabele onderwijsfinanciering. Die problemen vertonen een sterke overeenkomst met de problemen die de commissie-Van Rijn in Nederland vaststelde. Ook in Denemarken is hierom besloten dat veeleer een mix van vaste en variabele bekostiging benodigd was dan doorgaan met volledig variabele onderwijsfinanciering. Daarnaast wordt in Denemarken de variabele bekostiging in sterke mate verdeeld op basis van outputindicatoren, waar in Nederland meer de focus ligt op inputindicatoren. Deze grote nadruk op outputindicatoren lijkt er op het eerste gezicht ook daadwerkelijk voor te zorgen dat op deze indicatoren betere resultaten bereikt worden. Verder wordt in Denemarken nog gebruik gemaakt van aanvullende kwaliteitsindicatoren als arbeidsmarktsucces. Op dit moment kijkt het land dus met een beleidsrijkere bril naar de onderwijsbekostiging dan Nederland. Echter blijft het hierbij ook in Denemarken de vraag of de huidige indicatoren daadwerkelijk onderwijskwaliteit

weerspiegelen en is het daarnaast lastig hierover overeenstemming te bereiken. Ten slotte is interessant te melden dat in 1992 de introductie van het taximetermodel ook tot doel had de groei in studentenaantallen terug te dringen door meer te focussen op outputindicatoren in plaats van op aantallen. Dit lijkt echter niet voldoende effect gehad te hebben, gezien de grote groei in studentenaantallen in Denemarken de laatste jaren. Ook wordt in Denemarken competitie gezien als een wenselijk effect, mits dit gebeurt op kwaliteit en niet op kwantiteit.

5.3 Casus Italië

In Italië is het publieke bekostigingssysteem voor het hoger onderwijs verdeeld over drie pijlers: basisfinanciering, prestatiegebonden financiering en prestatiecontracten. Daarnaast is er een onderdeel voor specifieke interventies. De basisfinanciering is van oudsher de grootste pijler en te definiëren als de Italiaanse vaste voet, die volledig bepaald werd op basis van historische allocatie. Daarmee werd ook de onderwijsbekostiging in Italië voor een relatief groot deel op die manier bepaald. Net als in Nederland is de Italiaanse vaste voet niet volledig vast, maar ontstaan in relatie tot historische aantallen van studenten. In het Italiaanse onderwijssysteem is er geen duidelijk onderscheid tussen universiteiten en hogescholen. Het grootste deel van de Italiaanse instellingen bestaat uit publieke universiteiten, daarnaast zijn er nog een aantal private instellingen en online aanbieders. De prestatiecontracten zijn geen deel van het begrensde macrobudget, maar worden gefinancierd met aanvullende middelen.

Ook in Italië was het vergroten van de internationale oriëntatie van Italiaanse universiteiten de laatste twintig jaar een doel van de Italiaanse centrale overheid. In de pijler 'prestatieafspraken' stellen Italiaanse universiteiten driejarige plannen op met bijbehorende doelen en ontvangen zij bekostiging afhankelijk van het behalen van deze doelen. In de laatste edities van deze driejarige plannen vormden het aantal internationale studenten en het aantal Italiaanse studenten in het buitenland stevast een onderdeel van de indicatoren. Economisch gezien is deze prikkel echter niet heel sterk, aangezien het één van de indicatoren is van een onderdeel binnen de kwaliteitsafhankelijke bekostiging dat in totaal 5% van de bekostiging van universiteiten beslaat. Ten slotte is het in Italië verboden om twee studies tegelijk te doen. Een tweede studie is uitsluitend te volgen na afronding van de eerste.

Hervormingen onderwijsbekostiging 2012-2014: van historische allocatie naar meer prestatiegedreven

In 2012 is besloten het aandeel van prestatiegebonden financiering en prestatieafspraken in de totale bekostiging gradueel te verhogen. Daarnaast werd besloten vanaf 2014 over een periode van een aantal jaren een deel van de historische allocatie in de basisbekostiging (de Italiaanse vaste voet) gradueel te vervangen door de standaardkosten per student. De standaardkosten per student zijn berekend op basis van vier verschillende aspecten, gerelateerd aan onderzoek & onderwijs, administratieve faciliteiten & staf, de kosten aangaande de infrastructuur en andere specifieke aspecten. Dit resulteerde in een basisfinanciering die vandaag de dag voor 60% bepaald wordt door historische allocatie en voor 40% door de standaardkosten per student. Aangezien de basisfinanciering 62% beslaat van de totale bekostiging, betekent dit dat 38% van de totale bekostiging bepaald wordt door historische allocatie en 24% door de standaardkosten per student ($38\%+24\%=62\%$).

De overige 38% van de bekostiging bestaat nu uit een aandeel van 32% prestatiegebonden financiering en prestatieafspraken en 6% voor specifieke interventies. Ter vergelijking: in 2013 bedroeg het aandeel prestatiegebonden financiering en prestatieafspraken tezamen 14%. De laatste tien jaar kan de situatie in Italië dus gekarakteriseerd worden als een overgang naar een meer en meer prestatiegedreven bekostigingsmodel. Al zijn er de afgelopen jaren ook specifieke financiële interventies geweest, waarvan sommige bedoeld waren om universiteiten te compenseren die aanzienlijke financiële gevolgen ondervonden door de verandering van de historische verdeling naar de prestatiegebonden criteria. Het toepassen van deze interventies wordt vaak op politieke basis besloten. De omvang van deze specifieke interventies is, zoals in de vorige alinea uiteengezet, niet substantieel en dus kan in het algemeen gesproken worden over een beweging van een historische naar een meer op prestatiecriteria gebaseerde verdeling. Het prestatiegebonden deel in Italië is gelinkt aan kwaliteitsindicatoren, zoals het aantal studenten dat een diploma haalt en de ratio studenten dat binnen de nominale duur afstudeert. Het is hiermee dus niet direct afhankelijk van kwantiteitsindicatoren als studentenaantallen, zoals in Nederland voor een groot deel van de variabele financiering het geval is.

In Italië was van 2000 tot 2010 sprake van een toenemende concurrentie op het gebied van studentenaantallen om hiermee een groter aandeel van de bekostiging te bemachtigen (hoewel het grootste deel van de bekostiging historisch bepaald werd, werd deze bepaling wel beïnvloed door studentenaantallen over de jaren heen). Hierdoor gingen universiteiten met name

minder fundamentele maar wel populaire studies aanbieden om zo studenten te trekken. Dit was dan ook een van de redenen om het aandeel van de historische allocatie te verlagen en zo meer te belonen op basis van kwaliteit.

De discussie rond de onderwijsbekostiging in Italië concentreert zich niet zozeer als in Nederland op vaste ten opzichte van variabele financiering, maar meer op kwantiteit ten opzichte van kwaliteit. De belangrijkste overweging achter de omslag naar een meer prestatiegedreven model is het stimuleren van competitie tussen universiteiten op het gebied van onderwijskwaliteit. Het model geeft de universiteiten op deze manier een incentive om studenten een aanbod van hoge kwaliteit te bieden. Daarnaast wordt ook het mitigeren van de ongelijkheden van de historische allocatie genoemd als een van de doelen voor de hervorming (EUA, 2015). Zo kon de hoogte van de bekostiging substantieel verschillen bij universiteiten van dezelfde grootte en hetzelfde profiel. Het waarborgen van de continuïteit van de publieke universiteiten is in Italië geen onderdeel van het debat en daarmee in de hervorming ook geen belangrijk issue geweest voor beleidsmakers.

Ten slotte was het in de periode voorafgaand aan de hervorming financieel lonend voor universiteiten om vestigingen te openen in perifere gebieden, met name door aanvullende financiering van lokale autoriteiten en instituties. In veel gevallen waren deze vestigingen echter qua infrastructuur niet duurzaam. Vanaf 2010 probeert de centrale overheid universiteiten dan ook te bewegen dergelijke vestigingen te sluiten. In het nieuwe bekostigingsmodel is de beloning voor het openen van campusen in perifere gebieden verdwenen.

Effecten hervormingen en huidige discussie

Een belangrijke contextuele ontwikkeling in Italië de afgelopen tien jaar is dat het aantal studenten flink gedaald is. De ratio van inwoners die deelnemen aan universitair onderwijs ligt zelfs onder het Europese gemiddelde, net als het ratio universitair gediplomeerden.

De prestaties van Italiaanse universiteiten op het gebied van de kwaliteitsindicatoren in de bekostiging zijn het afgelopen decennium gestegen. Het lijkt er dus op dat het bekostigingsmodel effectief is in het beïnvloeden van het gedrag van de universiteiten. Criteria als diplomaratio, internationalisering en kans op een baan hebben ervoor gezorgd dat universiteiten zich meer zijn gaan richten op kwaliteit in plaats van kwantiteit. Zo is het aantal internationale studenten en de internationale mobiliteit van Italiaanse studenten de afgelopen jaren toegenomen. Dit komt echter ook door het belang van deze factoren

in Italiaanse rankings en dus niet alleen door de financiële beloning in het bekostigingssysteem. Verder heeft het verdwijnen van de prikkel aangaande het openen van campussen in perifere gebieden in het nieuwe bekostigingsmodel ervoor gezorgd dat het aantal niet-duurzame perifere universiteitscampussen is afgenomen.

Het lijkt erop dat de hervormingen het aantal studenten gelimiteerd heeft. Dit klinkt paradoxaal, aangezien het aantal studenten in het nieuwe systeem, via de standaardkosten per student, een grotere factor is in de verdeling van de bekostiging. Het prestatiegebonden deel van de financiering dat direct gelinkt is aan de kwaliteitsindicatoren, lijkt er echter voor gezorgd te hebben dat universiteiten hun inschrijvingen zijn gaan limiteren, om zo hun performance op de kwaliteitsindicatoren te verhogen. Kijkend naar deze indicatoren, is het verhogen van het studentenaantal namelijk niet lonend. Zo is een kwaliteitsindicator bijvoorbeeld 'het aantal studenten dat afstudeert', wat universiteiten prikkelt om vooral studenten aan te trekken met een hoge kans op succes in plaats van meer studenten. Hierdoor is het grootste niet-beoogde effect van het nieuwe systeem een afname in het aantal inschrijvingen geweest. Wel valt deze afname samen met demografische en economische ontwikkelingen en is deze dus niet volledig aan het bekostigingsmodel toe te schrijven.

Conclusie Italië

Italië toont het beeld van een onderwijsbekostiging die uitgaat van een vastere financiering dan in Nederland. Het laat zien dat ook een te sterke focus op vaste financiering tot negatieve effecten leidt, zoals het onvoldoende belonen van kwaliteit en lastig te rechtvaardigen verschillen tussen instellingen. Net als in Denemarken wordt het bevorderen van competitie op onderwijskwaliteit als wenselijk gezien en wordt sterker gestuurd via output- en kwaliteitsindicatoren op de variabele onderwijsbekostiging dan in Nederland. Daardoor wordt in Italië dus ook op een beleidsrijkere manier naar de verdeelformule van de onderwijsbekostiging gekeken dan in ons land. Verder lijken in Italië de kwaliteitsindicatoren in de bekostiging de kwaliteit van het onderwijs daadwerkelijk te beïnvloeden, net zoals in Denemarken. Interessant is echter dat de sterkere focus op outputindicatoren en doorstroom met name de aantallen studenten lijkt te beïnvloeden en het instellingen lijkt te prikkelen meer te selecteren aan de poort.

5.4 Casus Vlaanderen

In Vlaanderen is het financieringsmodel van het hoger onderwijs met de invoering van het zogenaamde financieringsdecreet in 2008 flink op de schop gegaan. Dit gebeurde vanwege diverse knelpunten bij het voorgaande financieringsmodel. Eén van de belangrijkste was het gebrek aan transparantie. Bij de universiteiten was de logica van de samenstelling van het macrobudget (de 'enveloppe'), op basis waarvan de bekostiging verdeeld werd, door de jaren heen zoek geraakt. Daarnaast werd de ontwikkeling van studentenaantallen te weinig doorgerekend (in plus en in min), waardoor de bedragen van de bekostiging per student grote verschillen tussen de instellingen vertoonden die niet meer te rechtvaardigen waren (ministerie van Onderwijs en Vorming, 2015).

Invoering nieuw financieringsmodel 2008: het financieringsdecreet

In Vlaanderen wordt de vaste voet binnen de onderwijsbekostiging de onderwijssokkel genoemd. Dit bedrag wordt verdeeld onder de hogescholen en universiteiten op basis van het aantal studiepunten dat studenten bij de instellingen hebben opgenomen.⁸⁾ De hoogte van deze vaste voet per instelling is op een degressieve wijze afhankelijk van de omvang. Dit betekent dat kleinere instellingen een relatief grotere vaste voet ontvangen dan grotere instellingen. Daarmee worden kleine instellingen gecompenseerd voor het nadeel van de kleinere schaal. Het aantal opgenomen studiepunten bij een instelling is de basis voor de berekening en kleine instellingen krijgen door vermenigvuldiging met een factor relatief meer dan grote instellingen (CHEPS, 2018).

Het variabele onderwijsdeel, dat in 2018 ruim 90% van de bekostiging omvatte, wordt verdeeld op basis van de financieringspunten, die weer onderverdeeld zijn naar punten voor input, output, diploma en 'credit'. De vordering van de student bepaalt het soort punten. De eerste 60 punten worden gefinancierd op input, vervolgens financiering naar output, en eventueel credit, en tot slot volgt de diplomabonus, omdat een diploma weer extra financieringspunten oplevert. Voor de berekening van de totale financieringspunten wordt telkens gewerkt met een vijfjarig gemiddelde, waardoor het variabele gedeelte dus minder snel op veranderingen reageert dan in Nederland.

8) Studenten die starten in het Vlaamse hoger onderwijs (hogeschool of universiteit), krijgen een leerkrediet van 140 studiepunten. Deze virtueel gevulde rugzak gebruiken studenten gedurende hun volledige studieloopbaan. Er verdwijnen punten uit deze rugzak als studenten zich inschrijven voor een opleidingsonderdeel van een initiële bachelor- of masteropleiding.

Tot en met het begrotingsjaar 2010 lag de hoogte van de bedragen van de verschillende componenten van de bekostiging vast. Vanaf 2011 groeide het variabele deel van de bekostiging mee, door de invoer van een 'klikstelsel', waardoor een halfopen model ontstond (ministerie van Onderwijs en Vorming, 2015). De hiervoor genoemde vier onderwijsdelen ontwikkelen zich namelijk onafhankelijk van elkaar. Het klikstelsel zorgt ervoor dat het variabel budget toch meegroeit met de toe- of afname van de opgenomen studiepunten, als deze boven een bepaalde drempelwaarde komen. Het doel daarvan is dat de omvang van het variabele deel de kwaliteit van onderwijs en onderzoek blijft bevorderen.

Bij universiteiten heeft de ontwikkeling van het variabel onderwijsdeel ook invloed op de ontwikkeling van het variabel onderzoeksdeel: als het variabel onderwijsdeel toeneemt of vermindert, zal ook het onderzoeksdeel verhoudingsgewijs aangepast worden, zodat de globale verhouding 55% onderwijs: 45% onderzoek overeind blijft.

In de basis wordt er geen onderscheid gemaakt tussen hogescholen en universiteiten. Het financieringsmodel van 2008 had tot doel zo veel mogelijk gelijk te zijn voor universiteiten en hogescholen. Men wilde ook geen 'hiërarchie' tussen instellingen creëren, of de indruk geven dat professionele bacheloropleidingen bijvoorbeeld 'minder waard zouden zijn' dan academische opleidingen. Voor de hogescholen bevat het nieuwe financieringsmodel alleen geen separate onderzoeksfinanciering.

Overwegingen invoering financieringsdecreet

Met de invoering van het financieringsdecreet in 2008 wilde men meer transparantie en zekerheid krijgen rond de financiering van de instellingen. Met enerzijds het doel om instellingen voldoende basis te geven om te functioneren, maar anderzijds ook om instellingen te belonen die zich sterk inspanden om de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te verhogen. Alhoewel er geen betrouwbare indicatoren werden gevonden om onderwijskwaliteit die boven de basiskwaliteit uitkwam, in de financiering mee te nemen, leefde de verwachting dat het nieuwe financieringsmodel de instellingen zou aanmoedigen om de kwaliteit van onderwijsprocessen permanent te verbeteren. Daarnaast zou het instellingen moeten stimuleren om genomen initiatieven in het kader van de onderwijsontwikkelingsplannen en de aanvullende middelen voort te zetten en structureel te verankeren. Verder was de inputfinanciering erop gericht gelijke kansen te creëren in de toegang tot het hoger onderwijs. De outputfinanciering had als doel instellingen te stimuleren voldoende uitstroom te genereren naar de arbeidsmarkt, door bijvoorbeeld begeleiding van studenten te intensiveren.

Eén van de problemen van het vroegere financieringsmodel, zowel bij universiteiten als bij hogescholen, was dat de groei van de studentenaantallen niet in voldoende mate werd beloond en dus eigenlijk eerder werd ontmoedigd. De evolutie naar de kennissamenleving en de doelstellingen die onder meer in de Lissabon-agenda van de Europese Unie waren overeengekomen, zorgden voor een streven naar een verdere toename van de scholingsgraad van de bevolking. Verdere groei van de participatie en succesvolle uitstroom uit het hoger onderwijs, meer bepaald in doelgroepen die nog weinig participeerden, waren dan ook belangrijke doelstellingen van het Financieringsdecreet van 2008 (ministerie van Onderwijs en Vorming, 2015).

Effecten van het financieringsdecreet

Het effect van het nieuwe financieringsmechanisme uit 2008 is onduidelijk, als gekeken wordt naar de omvang van de instroom, doorstroom en uitstroom van studenten in het hoger onderwijs en van het aandeel studenten uit ondervertegenwoordigde groepen. Het is niet evident dat instellingen op dat vlak beter scoren dan vóór de financieringswet van 2008. Over het algemeen lijkt het erop dat het studierendement van de studenten niet echt is toegenomen, hoewel dat wel één van de doelstellingen was. Verder stelt men zich de vraag of het financieringsdecreet wel effectief een bijdrage heeft geleverd aan de toestroom van ondervertegenwoordigde groepen.

Daarnaast loopt de ontwikkeling van het bedrag van de bekostiging achter op de ontwikkeling van de studentenaantallen, vanwege het gebruik van een vijfjarig gemiddelde. Instellingen die de laatste jaren hun studentenaantallen sterk zagen toenemen, zien deze ontwikkeling (nog) niet vertaald in een hoger financieringsbedrag per studiepunt. In die zin is te stellen dat het systeem te traag werkt en de financiering van de instellingen achterloopt op de realiteit. Hierdoor kunnen instellingen die groeien ook tijdelijk in een financieel moeilijke situatie komen. Daarnaast is het systeem transparant, maar tevens complex. Door de vele elementen die in rekening worden gebracht bij de verdeling van de financiering, is het voor de instellingen vooraf niet zo duidelijk wanneer beleid gericht op één of meer parameters een positief financieel resultaat teweeg zal brengen.

In Vlaanderen ziet men een aantal perverse effecten van het financieringsdecreet uit 2008: grote concurrentie en een sterke focus op parameters en indicatoren. Dit komt mede doordat in Vlaanderen de vaste bekostiging tamelijk beperkt is en het variabele deel redelijk groot. Het variabele gedeelte houdt wel rekening met een hoeveelheid aan factoren, wat wellicht de grote concurrentie mogelijk verzwakt. Ook worden er regelmatig correctiemechanismen ingevoerd om samenwerking te

versterken. Het financieringssysteem voor het hoger onderwijs in Vlaanderen blijft echter een competitief systeem, dat weinig tot geen rechtstreekse stimulansen biedt voor samenwerking tussen de verschillende instellingen voor hoger onderwijs. De vraag dringt zich momenteel op of dit systeem houdbaar is. De vaste financiering is in Vlaanderen bedoeld om een aantal elementen in het hoger onderwijs te waarborgen, maar sommigen beschouwen deze (de basisfinanciering) als te laag op dit moment. Dat leidt tot een krapte in personeel, maar ook tot een grote (interne en externe) concurrentie en een fixatie op parameters en indicatoren.

De voornaamste reden om de huidige financiering zo te organiseren, was met name het verbeteren van transparantie en zekerheid. De huidige financiering drijft echter de concurrentie op en in het huidige debat wil men instellingen juist meer gaan laten samenwerken en versnippering van middelen (ook inzake infrastructuur) tegengaan. De verdeling van de middelen is niet gekoppeld aan de infrastructuur en internationalisering is niet echt meegenomen in de financieringsmodellen van de instellingen. De financiering zal zodoende niet werkelijk bijdragen tot de internationalisering van het onderwijs in Vlaanderen – dat bovendien doorgaans redelijk matig scoort op het vlak van internationalisering.

Conclusie Vlaanderen

De belangrijkste focus in de hervorming van de Vlaamse hogeronderwijsbekostiging was het vergroten van transparantie en duidelijkheid rond de financiering. Wel wil men ook in Vlaanderen via de onderwijsbekostiging invloed uitoefenen op de onderwijskwaliteit. In tegenstelling tot Denemarken en Italië lijkt de sterke focus op outputindicatoren in Vlaanderen er niet voor te zorgen dat de scores op deze indicatoren ook daadwerkelijk stijgen.

Vlaanderen heeft een relatief hoge variabele financiering, maar deze reageert door het vijfjarig gemiddelde minder sterk op veranderingen dan in Nederland. Ook de degressieve vaste voet verschilt van hoe de vaste voet in Nederland verdeeld wordt. Ondanks de stabielere variabele voet ervaart men in Vlaanderen dat het relatief grote gedeelte variabele financiering tot ongewenste concurrentie leidt. Daarom onderzoekt men ook daar hoe de verdeelformule meer samenwerking zou kunnen stimuleren en wordt geopperd de vaste financiering te verhogen.

5.5 Samenvattende inzichten uit de landenstudies

De drie landenstudies zijn uitgevoerd om mogelijke extra inzichten te verzamelen voor de Nederlandse discussie over hoe het hoger onderwijs te financieren. De volgende opgedane inzichten zijn volgens ons in dit verband interessant:

- Verschuiving naar meer vast wordt in Denemarken gedaan om doorgesloten kwantiteitsfocus te verminderen en continuïteit te bevorderen, verschuiving naar meer variabel in Italië gebeurt om kwaliteit te stimuleren en transparantie te bevorderen.
- Alle drie de landen zien een mix tussen vast en variabel als optimaal, maar tot nu toe is nog niet naar tevredenheid gekomen tot een optimale verhouding.
- Naast de verhouding vast-variabel spitst in de drie landen de discussie zich toe op de verhouding input-, output- en kwaliteitsindicatoren. Een sterkere focus op output-/ kwaliteitsindicatoren leidt (in sommige gevallen) tot een hogere prestatie op indicatorniveau, maar levert ook discussie op of deze indicatoren wel daadwerkelijk kwaliteit weerspiegelen.
- Vlaanderen heeft een relatief hoge variabele financiering, maar deze financiering reageert door het vijfjarige gemiddelde minder sterk op veranderingen dan in Nederland. Ook de degressieve vaste voet verschilt van hoe de vaste voet in Nederland verdeeld wordt.

Inzichten uit de sectorcasus

Hoofdstuk 6



6.1 Doel casusstudie en selectiecriteria

In dit hoofdstuk beschrijven wij de inzichten die we hebben opgehaald in onze casusstudies naar de discussie in het voortgezet onderwijs, de cultuursector en de zorg rondom de optimale verhouding tussen vaste en variabele bekostiging en welke keuzes hierin zijn gemaakt.

Om tot een inzichtvolle vergelijking te komen in de beperkt beschikbare tijd, hebben we ons bij de keuze voor de sectoren gebaseerd op de volgende selectiecriteria:

- Sectoren die worden bekostigd en waar meerdere instellingen met elkaar concurreren om de gunst van de klant/burger.
- Sectoren waarbij wordt ingezet op vaste en variabele financiering in welke vorm of verhouding dan ook.
- Sectoren die bewust juist zijn afgestapt van de mix en helemaal variabel dan wel helemaal vast gefinancierd worden.
- Sectoren waar veranderingen zijn doorgevoerd in de financieringswijze

- Sectoren waar landelijke dekking belangrijk is (dus stad én krimpregio) én het macrodoelmatigheidsvraagstuk speelt.

Hierna beschrijven we per sector hoe daar keuzes zijn gemaakt rondom het bekostigen van instellingen, meer vast of juist meer variabel financieren, welke inzichten zijn opgedaan, welke effecten dit had en welke discussies er op dit moment spelen. Hiermee is het een beschrijvend hoofdstuk met op onderdelen een samengevatte opinie van experts die wij geraadpleegd hebben.

6.2 Casus voortgezet onderwijs

Huidige bekostigingswijze

Het voortgezet onderwijs wordt bekostigd door het Rijk, dit betreft evenals in het hoger onderwijs een lumpsumbekostiging. De omvang hiervan bedroeg in 2020 € 8,7 miljard. Het huidige model is in 1996 ingevoerd. Deze bekostiging wordt aan het bevoegd gezag uitbetaald en is gebaseerd op het aantal ingeschreven en schoolgaande leerlingen. In tegenstelling tot de lumpsumbekostiging van het hoger onderwijs, dat bestaat uit een onderwijsdeel en een onderzoeksdeel of een deel ontwerp & ontwikkeling, bestaat de huidige bekostiging voor het voortgezet

onderwijs uit een deel personele bekostiging, een deel bekostiging voor exploitatie en eventueel een deel ondersteuningsbekostiging. De bekostiging wordt berekend per school. Veel besturen houden de verdeling per school aan, maar er zijn ook scholen die hun eigen systematiek hebben. Hoewel in vergelijking met het hoger onderwijs de delen anders zijn opgebouwd, is het eveneens een lumpsumbekostiging en het bevoegd gezag mag zelf bepalen – mits bestemd voor het verzorgen van onderwijs – waar de middelen precies aan worden besteed. Het bevoegd gezag is daarmee dus vrij om te bepalen hoe het de ontvangen bekostiging verdeelt over de vestigingen (intern verdeelmodel). En hoewel sommige besturen aan de hand van de ontvangen personele en materiële bekostiging de middelen intern doorverdelen, doet het merendeel dit niet meer.

In Nederland is er aldus een diversiteit van 350 schoolbesturen die door het Rijk bekostigd worden. Deze schoolbesturen verzorgen voor het grootste deel alleen voortgezet onderwijs, hoewel sommige zowel primair als voortgezet onderwijs aanbieden (ongeveer vijftig) of voortgezet onderwijs combineren met middelbaar beroepsonderwijs (ongeveer twintig). Voor de besturen in het voortgezet onderwijs is de bekostiging ongeveer 95% van de totale baten en daarmee de belangrijkste inkomstenbron. Deze inkomsten zijn voor een deel vast en voor een deel variabel.

Het Rijk heeft de instellingen voor voortgezet onderwijs in groepen ingedeeld (de schoolsoortgroep) en gebruikt deze indeling voor de toekenning van de middelen. Zowel de personele bekostiging als de materiële exploitatiebekostiging is deels vast en deels variabel. Het vaste deel wordt bepaald via een vaste voet, die afhankelijk is van de schoolsoortgroep. Voor het bepalen van het variabele deel van de bekostiging voor personele lasten hanteert het Rijk ratio's op basis waarvan de leerlingmiddelen worden toegekend aan de hand van een gemiddelde personeelslast. Daarnaast heeft het Rijk voor het variabele deel van de materiële bekostiging normen voor de ruimtebehoefte en lesmateriaal per leerling vastgesteld.

Knelpunten huidige bekostiging

De huidige bekostiging is een complex en onvoorspelbaar verdeelmodel. Complex omdat voor het verdelen van de middelen wordt gekeken naar soort leerling, naar schoolsoortgroep en naar aantallen leerlingen. De schoolsoortgroep betekent dat er verschillende schoolsoorten zijn: brede en smalle scholengemeenschappen en categorale scholen (gymnasia, groene). De uitkomst blijkt onvoorspelbaar. Voor hetzelfde type leerling wordt een andere bekostiging berekend, waar je dit niet verwacht. Voor de schoolsoortgroepen zijn namelijk verschillende

vaste voeten vastgesteld. Hierdoor heeft een brede gemeenschap een gunstiger leerlingenratio dan een smalle en categorale. Zo is bijvoorbeeld het bedrag voor een mavoleerling op een categorale school circa € 900 lager dan voor eenzelfde leerling op een brede scholengemeenschap.

Doorgevoerde wijzigingen

Al in 2012 werd gesignaleerd dat een vereenvoudiging van de bekostiging wenselijk was. De belangrijkste reden hiervoor was, zoals besproken, het feit dat de bekostiging relatief gunstig is voor de brede scholen en zo dus – bedoeld of onbedoeld – gestuurd werd op grote scholengemeenschappen. Er zijn daarvoor andere wijzigingen geweest, maar die hebben geen invloed gehad op de samenstelling van de bekostiging.

Op basis van adviezen van de Algemene Rekenkamer (2014) en de Onderwijsraad (2018) is besloten de bekostiging te vereenvoudigen. Hier zijn in het sectorakkoord VO en het regeerakkoord afspraken over gemaakt. Deze vereenvoudiging zal uiteindelijk per januari 2022 worden ingevoerd. De Wet vereenvoudiging bekostiging VO is wel al aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer en gaat in op 1 oktober 2021.

Verwachte effecten van de wijziging

De effecten van de vereenvoudiging zijn nog onbekend. De bedoeling is dat het uiteindelijk berekende bedrag per bestuur terug te leiden is naar gelijke bekostiging voor gelijke leerlingen en dat bepaling eenvoudiger en transparanter wordt. De samenstelling van het bedrag is na de wijziging nog steeds deels vast en deels variabel; door de wijziging van de bekostiging wordt deze meer variabel. Daar waar eerder een complexe berekening met vele parameters tot de uiteindelijk toe te kennen bekostiging leidde, blijven er na de vereenvoudiging vier vaste bedragen over en een variabel deel. Dat zijn twee bedragen voor de vestiging (hoofdvestiging en nevenvestiging) en twee soorten bedragen per leerling, die afhankelijk zijn van de bouw (onderbouw/bovenbouw). Deze vaste voet per vestiging is bedoeld als een basisfinanciering voor de instandhouding van de infrastructuur. Hier gaat in principe geen prikkelwerking van uit, bijvoorbeeld om zo veel mogelijk vestigingen op te zetten. Iedere vestiging meer betekent immers extra vaste kosten en is daarmee niet rendabel. Er is overigens een overgangsregeling afgesproken, waarbij herverdelingseffecten als gevolg van de herziene bekostiging gedempt worden.

Sturing vanuit de bekostiging?

De mate waarin de gewijzigde verhouding tussen vaste en variabele bekostiging tot meer of juist minder onderlinge concurrentie tussen scholen leidt, is onduidelijk. Het zorgt ongetwijfeld

voor sturing op scholen, maar dat zal vooral op de lange termijn zijn. Het in stand houden van brede scholengemeenschappen is op lange termijn een vraagstuk voor deze besturen. De mate van samenwerking verschilt erg per plaats. Regionale samenwerking wordt gestimuleerd, maar bij het fuseren of opheffen van vestigingen vervalt een deel van de bekostiging, zijnde de vaste voet voor de vestiging. Bij deze samenwerking zal dan toch mogelijk de afweging van instandhouding van een hoofdvestiging of nevenvestiging gemaakt worden. Vanuit de bekostiging lijkt er geen perverse prikkel te zijn om vestigingen in stand te houden. Hoewel de toekenning van de vaste voet behouden blijft bij instandhouding, staan hier tegenover immers de vaste kosten van de vestiging. De conclusie lijkt te zijn dat instandhouding niet door de omvang van de vaste bekostiging bevorderd of ontmoedigd wordt, maar dat lokale factoren een rol spelen.

Het aantrekken van (meer) leerlingen is voor ieder schoolbestuur vanuit het oogpunt van continuïteit zeker een doelstelling. Vanzelfsprekend levert iedere leerling meer (variabele) bekostiging op, maar het voorkomen van krimp dan wel instandhouding is primair doel en het behoud van een stabiele financiering om de continuïteit van het onderwijs te verzekeren, hangt daarmee samen. Het wordt niet ervaren als een controversieel onderwerp. De belangrijkste doelstelling van de wijziging was de vereenvoudiging en het transparanter maken van de verdeling van de middelen en deze lijkt volgens de betrokkenen geslaagd te zijn. Een voorwaarde voor de nieuwe bekostiging was dat deze zo min mogelijk sturend moet zijn en meer gericht op continuïteit. In de gewijzigde bekostiging zijn bijvoorbeeld bepaalde bedragen verhoogd om de bekostiging meer passend te laten zijn bij de kosten.

Samenvatting casus bekostiging voortgezet onderwijs

- De huidige bekostiging van het voortgezet onderwijs bestaat uit een toekenning voor een personeel deel en een materieel deel. Binnen deze delen is er een vaste en een variabele component. Deze systematiek bestaat sinds 1996.
- Al vanaf 2012 wordt gesproken over een wijziging van de bekostiging. Dit omdat de bepaling van de bekostiging complex en niet transparant is, maar ook leidt tot verschillende uitkomsten voor eenzelfde type leerling. Voor deze wijziging is er niet expliciet gesproken over een optimale verhouding tussen vaste en variabele bekostiging.
- In 2022 wordt de wijziging van de bekostiging doorgevoerd. Daarbij wordt vooral de bekostigingssystematiek vereenvoudigd en niet bewust aan de verhouding tussen het vaste en variabele deel getornd, omdat dit niet de

primaire motivatie is voor verandering van de bekostiging. Wel wordt verwacht dat de bekostiging meer variabel wordt. Het grootste gehoopte effect van de wijziging is dat de ongelijkheid in de bekostiging voor gelijke leerlingen verdwijnt.

Samengevat betekent de wijziging per 2022:

- Bekostigingssystematiek wordt minder complex, terug naar vier voeten.
- Transparantie in bepaling.
- Geen bewuste aanpassing van verhouding variabel-vast.

6.3 Casus zorg

Beschrijving wijzigingen bekostigingswijze

Op het terrein van bekostiging heeft er in de langdurige zorg (gehandicaptenzorg en verpleeghuiszorg) het afgelopen decennium een grote wijziging plaatsgevonden. De inputbekostiging op basis van capaciteitsplaatsen is ingeruild voor zorgvraagbekostiging (outputbekostiging). In de langdurige zorg deden de zorgzwaartepakketten hun intrede. Deze ontwikkeling heeft zich ook voorgedaan in de ziekenhuiszorg (invoering DBC's) en de jeugdzorg. In de jeugdzorg gaat het bij prestaties om bijvoorbeeld verblijfdagen en contacturen. De parallel over de verschillende zorgsectoren heen is dat er een ontwikkeling heeft plaatsgevonden van capaciteitsbekostiging naar zorgvraagbekostiging.

Ten tijde van de capaciteitsbekostiging gold dat instellingen op basis van landelijk vastgestelde normen bekostiging kregen voor de instandhouding van hun organisatie en dienstenaanbod. Dit betrof ook uitbreiding of vernieuwing van de eigen capaciteit. In de langdurige zorg gold bijvoorbeeld dat instellingen die wilden uitbreiden of nieuwbouwen op een zogenaamde bouwprioriteitenlijst van het Rijk moesten zien te komen. Lukte dit, dan diende de bouw of verbouwing plaats te vinden binnen landelijk vastgestelde bouwmaatstaven en bouwkostennormen. Dat leverde een budget op voor de nieuwbouw. De capaciteitsbeheersing en -planning van de zorg werd vanuit het Rijk redelijk planmatig vormgegeven. Concurrentie speelde minder een rol en bestond er voornamelijk in om tijdig op de bouwprioriteitenlijst te komen. De invloed van de zorgvrager op de omvang van de capaciteit en de kwaliteit van bijvoorbeeld de gebouwen, was zeer beperkt. Er was bijvoorbeeld geen echte prikkel om voor de gunst van de zorgvrager in het aanbod te differentiëren.

Het bestaan en toenemen van lange wachtlijsten zagen beleidsmakers ook als een direct en ongewenst gevolg van de

capaciteitsbekostiging. Gemeend werd dat instellingen door de manier van bekostigen vooral bezig waren met capaciteit behouden of uitbreiden en minder met de echte zorgvraag van de cliënt. Het zou beter zijn als de zorgvraag (en zorgvrager) centraal zou komen te staan, en dat zorginstellingen zich op het beantwoorden van die zorgvraag zouden richten. Dit is de reden dat zorgbreed de weg naar zorgvraagbekostiging is ingeslagen.

Parallel daaraan zijn de afgelopen jaren de financiers van de langdurige zorg en jeugdzorg gewisseld. Veel financiële middelen voor de inkoop van deze zorg zijn vanuit de AWBZ overgeheveld naar gemeenten en ziektekostenverzekeraars. Kijken we specifiek naar de jeugdzorg, dan liep de financiering tot 2015 via de provincie. Daarnaast hebben zorginstellingen binnen alle benoemde zorgsectoren met steeds meer inkopers te maken, met elk vaak andere verantwoordingsisen.

Effecten en knelpunten

De grote verandering in de verschillende zorgsectoren van capaciteitsbekostiging naar zorgvraagbekostiging heeft tot gevolg gehad dat de zorgvrager daadwerkelijk centraler is komen te staan in het handelen van zorginstellingen. Voldoende cliënten is noodzakelijk voor het behoud van de continuïteit van de organisatie. Zorginstellingen zijn dan ook sterker met elkaar gaan concurreren om de gunst van de cliënt, bijvoorbeeld met mooiere en betere huisvesting. Voor de bedrijfsvoering van veel zorginstellingen betekende de omslag van capaciteitsbekostiging naar zorgzwaartebekostiging een 180 graden verandering. De wachtlijsten namen af.

De steeds grotere rol van gemeenten bij de zorginkoop betekent dat zorginstellingen met steeds meer partijen contracten moeten aangaan en zich daar ook aan moeten verantwoorden. De overheadkosten voor de inkoop van zorg zijn de afgelopen jaren toegenomen.

Het actuele beeld is dat steeds meer gemeenten kampen met financiële tekorten in de Wmo en jeugdzorg. Dit vergroot de nadruk op prijs bij de inkoop van zorg op deze terreinen. Bij jeugdzorg willen gemeenten in hun tariefstelling bovendien niet altijd voldoende differentiëren in specialistische en eenvoudige hulp. Bij specialistische hulp gaat het om hulp voor de meest kwetsbare kinderen, die vaak alleen wordt geboden door de grotere traditionele jeugdzorgaanbieders (die al lang voor 2015 actief waren). Het is wenselijk dat deze capaciteit in de regio in stand blijft, maar de aanbieders ervan realiseren niet altijd een volledige (kostendekkende) bezetting. De lage tarieven die gemeenten bieden, geven aanbieders vaak niet de ruimte om deze capaciteit op langere termijn in stand te houden. Daar

komt bij dat gemeenten zich in de huidige context ook niet altijd verantwoordelijk lijken te voelen om eraan bij te dragen dat de capaciteit aan specialistische hulp van een specifieke aanbieder in stand blijft. Aanbestedingen kunnen zomaar leiden tot een switch naar een andere aanbieder die bereid is tegen lagere tarieven zorg te bieden. Het gevolg is dat een deel van de grote jeugdzorgorganisaties in Nederland de komende jaren dreigt om te vallen of moet gaan snijden in de minst rendabele activiteiten. En dit is vaak de capaciteit voor de meer specialistische jeugdzorg. Daardoor staat de continuïteit van deze zorg aan kwetsbare kinderen in steeds meer gemeenten en regio's onder druk. Omdat complexe hulp weinig geld opbrengt (vanwege lage tarieven), springen er niet altijd andere aanbieders in het gat. Soms moeten kinderen het dan doen met eenvoudiger zorg buiten een instelling of reizen naar instellingen ver buiten de eigen gemeente. De problematiek rondom capaciteitswaarborging en regionale beschikbaarheid op specialistische functies speelt ook in andere zorgdomeinen.

Samenvatting casus bekostiging zorgsectoren

- Het bekostigingsstelsel voor instellingen heeft zich in ruim een decennium ontwikkeld van capaciteitsbekostiging naar zorgvraagbekostiging. Dat betekent dat deze van 100% vaste naar een grotendeels variabele bekostiging is overgegaan.
- De bekostiging van een deel van de zorg is verschoven van het Rijk naar de gemeenten.
- De specialistische zorg wordt bekostigd op basis van variabele financiering (zogenaamde inkoop tarieven), afhankelijk van de omvang van de vraag. Probleem daarbij is dat de hoogte van de vergoeding niet automatisch kostendekkend is voor de aanbieder van specialistische zorg.

6.4 Casus cultuursector

Huidige bekostigingswijze

Het Rijk steunt de cultuursector financieel op verschillende manieren. Onderdeel hiervan is het landelijk subsidiestelsel: de culturele basisinfrastructuur (BIS). De naam van de subsidie geeft meteen het doel van het Rijk aan: het in stand houden en stimuleren van culturele instellingen die volgens het Rijk belangrijk zijn voor de cultuurbeleving van iedereen. Het landelijke cultuurbeleid is er daarnaast op gericht om ook nieuwe vormen, andere genres en het aantrekken van ander publiek te bevorderen. Naast deze rijksfinanciering vanuit de BIS zijn er zes cultuurfondsen, die namens de rijksoverheid middelen verdelen.

Voor de toekenning van bekostiging vanuit de BIS is er iedere vier jaar een nieuwe ronde, waarbij tegelijkertijd in de regeling de voorwaarden voor bekostiging in meer of mindere mate worden bijgesteld. In vergelijking met de middelen voor het onderwijs heeft de financiering voor cultuur een zeer bescheiden omvang. Op dit moment bedraagt het totale jaarlijkse bedrag voor de BIS inclusief fondsen € 375 miljoen, waarvan € 196 voor de regeling BIS. Zo'n 52% van de middelen die het Rijk rechtstreeks aan cultuur besteedt, wordt daarmee via de regeling BIS uitbetaald. In 2021 is weer een nieuwe periode ingegaan en daarbinnen is plaats voor 116 subsidieplekken. Dat aantal subsidieplekken is bepalend voor de verdeling van de middelen. De bekostiging via de BIS wordt daarmee voor 100% bepaald door vaste voeten per soort subsidieplek. Hierbij spelen omvang, categorie en subcategorie een rol. Iedere vier jaar beoordeelt het Rijk opnieuw de toelating tot de BIS. Aldus stuurt het Rijk via de bekostiging op de samenstelling van de landelijke culturele basisinfrastructuur.

Doel en historie van de rijksbekostiging

De regeling BIS heeft een lange historie, maar het huidige beleid is in 1999 ingezet. Omdat het Rijk cultuur van belang acht, wordt sinds de jaren '50 een klein deel van de instellingen die van grote betekenis zijn voor Nederland rechtstreeks gesubsidieerd. In 1999 neemt het beleid een wending. De toenmalige staatssecretaris Van der Ploeg voor OCW presenteerde zijn visie op het cultuurbeleid. Hierin moet het ministerie van OCW ruimte gaan geven aan eigen initiatief en ondernemerschap en voortaan afhankelijkheidsrelaties tussen overheid en culturele instellingen vermijden. Volgens de staatssecretaris bestaat dat cultureel ondernemerschap uit 'een houding die erop is gericht zo veel mogelijk kunstzinnig, artistiek-cultureel, zakelijk en maatschappelijk rendement te halen uit culturele voorzieningen'. Trefwoorden in die visie zijn 'eigen initiatief', 'ondernemerschap', 'afhankelijkheidsrelaties' en 'rendement'. Via de BIS kristalliseerde de definitie van ondernemerschap – zoals het ministerie van OCW dat voor zich ziet – zich verder uit en werd onder andere het percentage eigen inkomsten als percentage van de totale inkomsten geïntroduceerd als maatstaf voor maatschappelijk draagvlak en onafhankelijkheid van subsidie.

Knelpunten in de bekostiging via de BIS

In de jaren na 1999 is deze visie op de bekostiging verder uitgewerkt. In september 2005 beschreef Medy van der Laan, toenmalig staatssecretaris van OCW in haar brief aan de Kamer, *Verschil maken, een herijking van de cultuurnotatiesystematiek*, haar conclusies vanuit het debat met de culturele sector, andere overheden en de Kamer over de aanpassing van de subsidiesystematiek. Eén van haar conclusies was dat de toenmalige

subsidiesystematiek een te gesloten, omslachtige procedure was geworden, die het behalen van een langetermijnsubsidie als hoogst haalbaar goed stimuleerde en dat het een jaarlijks dringen voor de deur van de subsidiepoort was. Tevens stelde zij vast dat de overheid weliswaar (nog steeds) niet moest pretenderen zelfstandig artistieke kwaliteit te kunnen beoordelen, maar wel betrokken moest blijven bij het verdelen van de subsidies. De overheid heeft immers beleidsmatige overwegingen bij het verstrekken van subsidies.

Aanpassing van de BIS

Vanaf 2005 is de BIS op basis van deze visie herzien naar een stelsel waar beperkt plaats is. Er is een scherper onderscheid gemaakt tussen de subsidies die het ministerie verleent en de subsidies die de fondsen verlenen. Instellingen die behoren tot de landelijke culturele infrastructuur worden beoordeeld op artistieke kwaliteit (door de Raad voor Cultuur), maar ook op hun bijdrage aan de beleidsmatige doelstellingen van de landelijke overheid. Dit betekent dat de subsidiëring in de landelijke culturele basisinfrastructuur wordt gericht op instellingen die een specifieke functie in het landelijk bestel vervullen of een kernfunctie hebben in de regionale of stedelijke basisinfrastructuur.

Doel van de rijksoverheid is enerzijds bij te dragen aan een cultuursector die minder afhankelijk wordt van de overheid, en anderzijds verantwoordelijk te zijn voor een hoogwaardig cultureel aanbod in het *hele* land. De daaruit volgende regeling is erop gericht het politiek bestuur op enige afstand te plaatsen van de uitvoering, waarbij het wel grip houdt op de realisatie van de eigen actuele beleidsdoelstellingen. In de landelijke culturele basisinfrastructuur is dus naast de artistieke kwaliteit een duidelijke beleidsmatige doelstelling opgenomen. Ten opzichte van de eerdere inrichting van de basisinfrastructuur wordt hiermee het beleid van de op dat moment verantwoordelijke bewindspersoon en de systematiek van de toekenning van subsidie gescheiden.

Uitvoering van de regeling en beperkingen

De regeling BIS kent dus een beperkt aantal plaatsen voor culturele instellingen binnen een aantal categorieën. In 2021-2024 zijn er, zoals gezegd, 116 plaatsen voor instellingen in de categorieën podiumkunsten, musea, film, letteren, beeldende kunst, ontwerp, ontwikkeling en vernieuwing en als laatste aan ondersteunende instellingen. Deze 116 plaatsen zijn een optelling van een gedetailleerd stelsel van gedefinieerde plaatsen per categorie en subcategorie, waarbij per plaats een vast bedrag (subsidieplafond) is vastgesteld. Daarmee is de financiering 100% vast. De definitie vast wijkt wel af van die van het hoger

onderwijs. Immers, iedere vier jaar loopt een instelling die nu binnen de BIS wordt gefinancierd het risico dat de aangevraagde subsidie voor de volgende periode niet toegekend wordt. Dat kan zijn omdat de instelling niet voldoet aan de voorwaarden of omdat binnen de regeling de plaats vergeven wordt aan een andere instelling. Door het beperkte aantal plaatsen, het vaste bedrag per (sub)categorie en het vaste macrokader zijn ook de mogelijkheden om te corrigeren beperkt. Indien bij een instelling het vaste bedrag verhoogd wordt, heeft dat direct gevolgen voor een andere instelling die dan minder krijgt.

Een ander gevolg van het systeem van 100% vaste bekostiging is dat instellingen die kunnen en willen groeien hierin worden beperkt door de wijze van financieren. De mate waarin andere middelen als andere financiering toegevoegd mogen worden, is niet onbeperkt. Er is dus een zekere afhankelijkheidsrelatie. Als het recht op een plaats is verworven voor een periode van vier jaar, betekent dat niet dat een instelling met deze subsidie (die vaak een significant deel van de benodigde middelen behelst) de ambities en wensen voor alle activiteiten kan waarmaken. Anders gezegd: de mogelijkheden voor instellingen om elders middelen (buiten eventuele variabele middelen vanuit gebruikers) te genereren, is relatief beperkt en daarmee wordt feitelijk via de bekostiging invloed uitgeoefend op de mogelijke omvang van activiteiten. Vaste subsidiëring is daarmee een (on)bedoeld stuurmiddel voor de omvang van activiteiten van instellingen, die beperkt elders financiering (mogen) verwerven.

Tot slot bestaat bij een systeem van vaste voeten per instelling een risico dat niet transparant is op welke gronden de vaste voet wordt vastgesteld. Dit betekent dat vergelijkbare instellingen ongelijke bekostiging ontvangen (zoals bij de bekostiging van het voortgezet onderwijs het geval was) en daarnaast is een ontstane scheefgroei moeilijk of niet open te breken zonder bijstelling van het macrobudget.

Samenvatting casus bekostiging culturele sector

- Binnen de huidige bekostiging van de culturele sector via de regeling culturele basisinfrastructuur is er beperkt plaats voor vanuit het Rijk bekostigde instellingen. Dit is het gevolg van een herziening na 2005, waarmee paal en perk werd gesteld aan het aantal culturele instellingen die via het Rijk bekostiging ontvangen.
- Iedere vier jaar wordt de bezetting van deze plaatsen herzien en de subsidie opnieuw verdeeld. De werking van de regeling wordt eveneens iedere vier jaar bijgesteld. Het macrobudget wordt verdeeld via categorieën en subcategorieën in vaste bedragen naar beschikbare plekken. De bekostiging bestaat

hiermee voor 100% uit vaste voeten, er is geen variabele financiering. Elke vier jaar kan een instelling de volledige rijksbijdrage kwijtraken dan wel binnenhalen.

- De regeling met vaste bedragen kent een aantal knelpunten:
 - Door de verdeling van het macrobudget met de vaste bedragen is er weinig ruimte is om scheefgroei aan te pakken. Opplussen van de één betekent korting van de ander.
 - Vaste bedragen in combinatie met de vaste plekken heeft invloed op de omvang van de activiteiten. Tenzij instellingen middelen elders weten te behalen, wordt de omvang van de activiteiten bepaald door de vaste bekostiging.
- De vaste financiering betekent dat de infrastructuur en continuïteit steeds voor periodes van vier jaar worden gefinancierd.
- De laatste wijziging in de regeling is dat de eigeninkomsteneis is losgelaten. De samenstelling en verdeling naar vaste voeten blijven bestaan. Ook zijn in de laatste regeling de voorwaarden omtrent de overige financiering verruimd.

6.5 Samenvattende inzichten uit de sectorstudies

De drie sectorstudies zijn uitgevoerd om mogelijke extra inzichten te verzamelen voor de discussie over hoe het hoger onderwijs te financieren.

In alle drie de onderzochte sectoren ligt de verhouding tussen vaste en variabele bekostiging van instellingen anders. Elke verhouding levert een eigen problematiek op, die ook speelt bij de bekostiging van het hoger onderwijs:

- Bij de 100% vaste voet in de rijksbekostiging van de culturele sector is de vraag hoe de hoogte van deze vaste voet te laten aansluiten bij de behoefte en ambitie van de instellingen.
- In de zorgsector is de bekostiging van instellingen van vast naar bijna volledig variabel gegaan. Risico's zijn volledig verschoven naar instellingen door grote afhankelijkheid van de zorgvraag. Bekostiging op zorgvraag betekent dat instellingen op alle zorgfuncties voldoende massa moeten realiseren om het aanbieden ervan kostendekkend te laten zijn. Specialistische zorgfuncties en in krimpregio's staan hiermee voor het vraagstuk van instandhouding, omdat

de zorgvraag niet altijd de capaciteit dekt die beschikbaar gehouden wordt of moet worden.

- De mix tussen vaste en variabele bekostiging in het voortgezet onderwijs levert complexiteit op indien de instellingen maatwerk willen leveren. Ook bestaat in de huidige financieringsmix het risico dat bij gelijke indicatoren (bijvoorbeeld deelnemers) instellingen niet gelijk gefinancierd worden.

Overall hebben de sectorstudies ons twee leerpunten opgeleverd voor de bekostigingsdiscussie in het hoger onderwijs:

- Verregaande vergroting van de vaste voet vraagt om maatwerk. Risico op verregaande sturing via beschikte middelen in plaats van dat verschillen tussen ambities van instellingen centraal staan.
- Verregaande vergroting variabel deel leidt bij kleine of afnemende bezetting tot risico op exploitatietekorten en is daarmee een risico voor instandhouding.

Inzichten optimale verhouding vast-variabel: conclusies

Hoofdstuk 7



7.1 Inleiding

Dit onderzoek had tot doel het vergroten van de inzichten in:

- de optimale verhouding tussen de vaste en variabele financiering in de onderwijsbekostiging van het hoger onderwijs
- hoe (economische) prikkelwerking in het hoger onderwijs in zijn werk gaat
- de zienswijze van onderwijsinstellingen en andere stakeholders met betrekking tot de optimale verhouding tussen de vaste en variabele financiering in de onderwijsbekostiging.

Hierna werken we deze doelstellingen nader uit op basis van de inzichten die we in dit onderzoek hebben opgehaald.

7.2 Scope en beschouwing van de vraag

Dit onderzoek richt zich op de optimale verhouding tussen vaste en variabele financiering in het onderwijsdeel van de totale bekostiging. Deze verhouding is door het ministerie van OCW gedefinieerd als de verhouding tussen de studentgebonden

financiering en de onderwijsopslag in percentages, beide gecorrigeerd voor de studievoorschotmiddelen. Het onderwijsdeel van de bekostiging is voor instellingen in zowel het wo als het hbo onderdeel van hun totale inkomsten. Voor het wo gaat het om gemiddeld 31% van de totale baten, voor het hbo om gemiddeld 70% van de totale baten. Dit onderzoek richt zich dus op *een onderdeel* van de totale bekostiging, niet op de werking van het totale bekostigingssysteem. Bij het ophalen en onderzoeken van de inzichten in de (economische) prikkelwerking, de effecten en sturing in de praktijk bleek het tijdens ons onderzoek onontkoombaar om breder te kijken dan deze verhouding. De verhouding vaste-variabele bekostiging is immers één schakel in het totale stelstel van regelgeving, sturingsmechanismen en contexten waarin instellingen in het hoger onderwijs zich bewegen. In gesprekken met de bestuurders werd dit ook benadrukt. Zij waarschuwden voor een te technische benadering van dit vraagstuk ('een knop waaraan gedraaid kan worden'), met als risico dat de echte issues niet aan de orde komen. Tijdens het onderzoek naar inzichten in vaste en variabele onderwijsbekostiging hebben we de effecten en mogelijke prikkelwerking daarom breder bekeken en is telkens (kwalitatief) gezien of een eventuele wijziging in de verhouding vaste-variabele onderwijsbekostiging hier invloed op zou hebben.

Berenschot heeft daarmee gekozen voor een niet-instrumentele benadering van het onderzoek. We hebben in dit onderzoek een aantal inzichten bijeengebracht die kunnen bijdragen aan het gesprek over vaste en variabele bekostiging in relatie tot de huidige uitdagingen van universiteiten en hogescholen.

7.3 **Beleidsoverwegingen aangaande de verhouding vast-variabel in de bekostiging**

Eerst richten wij ons uitsluitend op de verhouding tussen de vaste en variabele financiering in de onderwijsbekostiging: welke effecten worden hiermee door de jaren heen in Nederland en in de andere landen en sectoren beoogd?

Teruggrijpend op hoofdstuk 2, waarin de ontwikkelingen in de onderwijsbekostiging vanaf de jaren '80 zijn uitgewerkt, blijkt dat in Nederland drie dominante overwegingen een rol hebben gespeeld in het bepalen van de verhouding tussen vaste en variabele financiering binnen de onderwijsbekostiging. Namelijk het anticiperen op stijgende dan wel dalende studentenaantallen door het vergroten of verkleinen van de afhankelijkheid van studentenaantallen, het verhogen van de transparantie en het creëren van een voorspelbaar middelenperspectief. Daarnaast is in grote lijnen een verschuiving in zinswijze zichtbaar van een financiering die de werkelijke kosten probeert te benaderen naar een financiering op afstand en op grond van prestaties. Met variabele bekostiging is getracht flexibiliteit in de bekostigingssystematiek in te bouwen om veranderingen, zoals studentenaantallen, sneller te vertalen naar de rijksbijdrage. Vaste bekostiging is er om voor meer stabiliteit en zekerheid te zorgen voor langetermijninvesteringen en innovatie. Overwegingen die ook passen binnen de bredere besturingsfilosofie waarin de autonomie van de instellingen centraal staat en het Rijk de voorkeur geeft aan sturen op afstand, en waar de centrale overheid dus in mindere mate directe invloed op het systeem probeert uit te oefenen.

Bij het zicht krijgen op een optimale verhouding is het ook van belang de vaste voet apart te beschouwen. De huidige samenstelling van de vaste voet per instelling is het resultaat van een historische opeenstapeling van maatregelen en eerdere afspraken. In de kern is het werken met een vaste voet in de rijksbekostiging ooit in het leven geroepen om rekening te houden met de vaste kosten van instellingen, zoals personeel, onderzoeksinfrastructuur en huisvesting. De vaste voet bestond al ver voor de jaren '80 en de verdeling ervan is door de jaren heen op basis van historische afspraken tot stand gekomen. Al met al valt op dat nu grotendeels onnavolgbaar is welke afspraken

er precies ten grondslag hebben gelegen aan de verdeling van de vaste voet over instellingen zoals nu gebeurt. Hierdoor is er geen duidelijke beleidsmatige en financiële onderbouwing te geven voor de huidige percentages binnen de vaste voet, die de verschillen tussen instellingen (in het hbo, het wo en tussen beide sectoren) verklaart.

Ook in de drie onderzochte buitenlandse casus wordt een mix tussen vaste en variabele bekostiging als optimaal beschouwd. Het verschuiven van de verhouding tussen vaste en variabele bekostiging wordt dan ook telkens als correctiemechanisme gezien. Daarbij wordt grofweg het stimuleren van kwaliteit vooral gekoppeld aan variabele bekostiging (met meetbare resultaten zoals diplomarendement) en continuïteit vooral aan vaste bekostiging. Er zijn veel parallellen in de wijze waarop gedacht wordt over de verhouding. In landen waar de hele bekostiging vast dan wel geheel variabel was, is daarop teruggekomen en wordt een nieuw evenwicht in de verhouding vast-variabel gezocht ten behoeve van continuïteit, transparantie, meebewegen met groei/krimp, en worden aan de verhouding output-indicatoren toegevoegd om kwaliteit te stimuleren. De casus Vlaanderen valt verder op omdat daar sprake is van een relatief hoge variabele financiering, die door het vijfjarige gemiddelde minder sterk op veranderingen reageert dan in Nederland. In de onderzochte casus wordt ook het vaststellen van de hoogte van een vaste voet complex geacht en is er discussie over de samenstelling ervan. Interessant is dat men in Vlaanderen werkt met een degressieve vaste voet. Kleinere instellingen ontvangen hierdoor op een inzichtelijke manier een relatief grotere vaste voet dan grotere instellingen.

De drie sectorcasus laten dezelfde worsteling zien om tot een optimale financieringsmix te komen. Een 100% vaste voet, zoals in de rijksbekostiging van de culturele sector, levert het vraagstuk op hoe de hoogte van deze vaste voet te laten aansluiten bij de behoefte en ambitie van de instellingen. Een volledig variabele financiering zoals in de zorgsector leidt nu tot discussie over instandhouding van kwetsbare onderdelen van de infrastructuur en dus toegankelijkheid van de zorg. In een sector met een mix van vaste en variabele bekostiging, zoals het voortgezet onderwijs zien we een zoektocht naar transparantie (gelijke financiering bij gelijke indicatoren) en ruimte voor maatwerk – herkenbaar voor het hoger onderwijs.

Concluderend

- In de historie van de bekostiging van het hoger onderwijs hebben drie dominante overwegingen een rol gespeeld in het bepalen van de verhouding tussen vaste en variabele financiering binnen de onderwijsbekostiging. Het

anticiperen op stijgende dan wel dalende studentenaantallen door het vergroten of verkleinen van de afhankelijkheid van studentenaantallen, het verhogen van de transparantie en het creëren van een voorspelbaar middelenperspectief.

- Daarnaast is in grote lijnen een verschuiving zichtbaar in zienswijze van een financiering die de werkelijke kosten probeert te benaderen naar een financiering op afstand en op grond van prestaties. In de brede besturingsfilosofie staat de autonomie van de instelling centraal, de centrale overheid oefent daarmee zo min mogelijk direct invloed uit op het systeem.
- Er is geen duidelijke beleidsmatige en financiële onderbouwing te geven voor de huidige percentages binnen de vaste voet, die de verschillen tussen instellingen (in het hbo, het wo en tussen beide sectoren) verklaart.
- Ook andere landen en andere sectoren zoeken naar een transparant systeem met vaste en variabele bekostiging, waarin toegankelijkheid, kwaliteit en continuïteit een plaats hebben en er ruimte is voor maatwerk.

7.4 (Economische) prikkelwerking en effecten van verschuiving in verhoudingen

Zoals gezegd, liggen er verschillende doelen ten grondslag aan het veranderen van de macroverhouding vaste-variabele financiering in bekostigingssystemen in Nederland en over de grens. De hypothese die ten grondslag lag aan onze verkenning, is dat het schuiven in de verhouding tot bepaalde effecten en prikkels leidt. Wat valt er op basis van dit onderzoek te zeggen over de effecten die aanpassing van de macroverhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging in de praktijk teweegbrengt en in welke mate gaat hier een (on)gewenste prikkelwerking van uit op het gedrag van instellingen?

Financiële effecten

Puur kijkend naar feitelijke financiële effecten van de aanpassing in de verhouding, is in de eerste plaats duidelijk dat het effect van het aanpassen van de verhouding van de onderwijsbekostiging voor hbo-instellingen een stuk groter is dan voor wo-instellingen. Dit vanwege het grotere aandeel van het onderwijsdeel ten opzichte van de totale inkomsten voor hbo-instellingen in vergelijking met wo-instellingen. Binnen het wo en het hbo zijn er ook verschillen tussen instellingen voor wat betreft de verhouding vast-variabel. Sommige instellingen hebben van oudsher een hogere vaste voet dan andere. Daarnaast

is er bij de aanpassing per 2020 voor gekozen, op basis van het advies van de commissie-Van Rijn, meer middelen via de vaste voet naar bètatechniek te laten vloeien. Dit betekent dat het op macroniveau aanpassen van de verhouding vast-variabel in het onderwijsdeel verschillend uitwerkt voor individuele instellingen (zie ook hoofdstuk 3). Daarnaast zijn er grote verschillen tussen instellingen in omvang en sectoren waarin ze actief zijn.

Ten slotte zijn er verschillen in de aard en context van het hbo ten opzichte van het wo die leiden tot andere effecten bij verschuiving van de verhouding vaste en variabele bekostiging. Zo heeft het hbo de komende jaren in tegenstelling tot het wo te maken met een voorspelde krimp; het wo zit momenteel in een groeiscenario. Daarnaast is de verwevenheid van onderwijs en onderzoek van belang met name in het wo en in toenemende mate ook in het hbo. Fluctuaties in studentenaantallen werken in het wo wel door in de variabele onderwijsbekostiging, maar veel minder in de onderzoeksbekostiging, terwijl deze naar de aard van een universiteit verweven zijn. De verhouding vaste-variabele bekostiging in het onderwijsdeel kan daarmee niet los worden gezien van de onderzoeksbekostiging.

Prikkelwerking op gedrag van instellingen

Bestuurders hebben aangegeven moeite te hebben met de term (economische) prikkelwerking en termen als 'perverse prikkels'. De strategische keuzes van bestuurders worden volgens de geïnterviewden niet of maar zeer beperkt bepaald door de manier waarop het Rijk de middelen voor het onderwijs verdeelt, en al zeker niet als het gaat om één van de technische schakels in hun totale bekostiging vanuit het Rijk. Gedrag zoals sturen op ongewenste concurrentie herkennen de meeste bestuurders dus niet als zodanig. Hogescholen die krimp voorzien en instellingen met veel kleine opleidingen die dreigen te klein te worden om de kwaliteit en betaalbaarheid in de toekomst te borgen, voelen wel de urgentie om het aantal studenten op peil te houden en dus actief te gaan werven (eventueel ten koste van opleidingen van andere instellingen). Er is naar eigen zeggen druk op met name de brede hogescholen in een krimpregio om hun infrastructuur van onderwijs en onderzoek te kunnen borgen. Ditzelfde geldt voor kleine landelijke opleidingen/instellingen breder in het HO. De hogescholen in krimpregio's zien dat op de korte- of middellange termijn als een existentieel vraagstuk en beschouwen het verhogen van de vaste voet als een oplossing.

Als we abstraheren van 'prikkelwerking', zien we dat de wijziging in de verhouding vast-variabel de instellingen uiteraard raakt. Zo kan een te grote variabele financiering en daarmee grotere onvoorspelbaarheid leiden tot een conservatievere

planning aangaande langetermijninvesteringen en vraagstukken rondom het behoud van infrastructuur, en kan een te hoge vaste financiering zorgen voor moeilijkheden bij het opstarten van nieuwe opleidingen en investeren in innovatie van opleidingen. Dit raakt instellingen die innoveren en meebewegen met de arbeidsmarktvrage en de vraag van studenten. Voorgaand effect kan daarnaast op dit moment versterkt worden voor instellingen die een ongunstige uitgangspositie hebben aangaande de historisch bepaalde vaste voet, ontwikkeling in studentenaantallen en/of investeringsbehoefte.

In de buitenlandse casus wordt ongewenste concurrentie dan wel ongewenste werving van studenten deels toegeschreven aan veranderingen in de verhouding vaste en variabele financiering. Verder is te zien dat een te grote vaste voet in andere landen ook leidt tot niet langer uitlegbare verschillen in inkomsten tussen instellingen, in de zin dat deze niet meer corresponderen met de werkelijkheid, maar ook vanwege de beperkte transparantie van een hoge vaste voet. Ten slotte is in andere landen te zien dat een sterkere focus op output- of kwaliteitsindicatoren in sommige gevallen leidt tot hogere prestaties op indicatorniveau, maar ook leidt tot discussies op nationaal niveau of deze indicatoren wel daadwerkelijk de beoogde kwaliteit van het hoger onderwijs weerspiegelen.

Concluderend

- Er is geen sprake van een eenduidige prikkelwerking die uitgaat van de verhouding in vaste en variabele bekostiging in het onderwijsdeel, omdat:
 - er verschillen zijn in het totale aandeel van de onderwijsbekostiging ten opzichte van de totale baten in het hbo en het wo
 - er verschillen zijn tussen instellingen vanwege de hoogte en samenstelling van de vaste voeten
 - de prikkelwerking op het onderwijsdeel bij universiteiten en in toenemende mate ook in het hbo niet los kan worden gezien van het onderzoeksdeel.
- Het inzetten van een wijziging van de verhouding vaste-variabele bekostiging als eenduidig sturingsinstrument lijkt daarmee niet opportuun.
- Als we abstraheren van de prikkelwerking betekent elke verandering in de verhouding tussen vaste en variabele bekostiging dat dit verschillende effecten heeft voor individuele instellingen, namelijk op de totale inkomsten van de instellingen. Deze effecten hangen onder andere af van:

- de uitgangspositie van een instelling voor wat betreft de vaste voet
- breedte van het portfolio onderwijs/onderzoek (smalle versus brede instellingen)
- aantallen studenten per type opleiding
- krimp of groei.

Met name in het hbo bestaan grote verschillen op bovenstaande punten.

- De onderzochte casus in het buitenland en andere sectoren laten soortgelijke discussies zien. Met name de factoren groei en krimp geven de meeste aanleiding om de overall-bekostiging van stelsels opnieuw – en dan vaak ook vanuit die aanleiding (wat willen en moeten we in stand houden) – wat beleidsrijker te bezien.

7.5 Inzichten in de optimale verhouding vaste-variabele onderwijsbekostiging in de toekomst

Welke implicaties hebben de bovenstaande inzichten voor het bepalen van de optimale verhouding tussen variabele en vaste onderwijsbekostiging voor het Nederlandse hoger onderwijs in de toekomst?

Inzet van de verhouding vaste-variabele bekostiging: sturend of faciliterend

Bij het beantwoorden van bovenstaande vraag is het allereerst noodzakelijk te bepalen waar het woord 'optimaal' mee correspondeert. Een verhouding kan namelijk alleen als optimaal bestempeld worden als deze ook gekoppeld is aan een gewenste situatie voor het Nederlandse hoger onderwijs. Hierbij is het vooral belangrijk te bezien in welk breder instrumentarium aan sturingsmogelijkheden de verhouding tussen vaste en variabele financiering in de onderwijsbekostiging valt, en op welke manier je het instrument wilt of kunt inzetten om de gewenste situatie voor het Nederlandse hoger onderwijs te bereiken. Zo kunnen beoogde effecten of consequenties van het instrument in theorie zowel stimulerend/sturend als faciliterend zijn. In het eerste geval zou de verhouding gebruikt kunnen worden als middel om het systeem van de huidige situatie richting een door de overheid gewenste situatie te bewegen. In het tweede geval probeer je met de verhouding niet zelf het systeem te beïnvloeden, maar zie je bewegingen in de context als gegeven en probeer je met de verhouding de randvoorwaarden te creëren die instellingen in staat stellen in een veranderende situatie hun taken uit te voeren. Onze verkenning maakt duidelijk dat het veld de verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging vooral als faciliterend ziet. De door de minister gekozen macroverhouding

ervaren de bestuurders an sich niet als prikkelend of stimulerend. Eerder concludeerden we dat de verhouding vaste-variabele bekostiging zich technisch gezien ook niet leent als sturingsinstrument, omdat er geen eenduidige prikkelwerking van uit kan gaan vanwege de grote verschillen tussen instellingen. Dit inzicht wordt versterkt door de moeilijke discussies en soms overmatige focus op parameters bij de landencasus, als de verhouding vaste-variabele bekostiging als stimulerend instrument wordt ingezet. Een op voorhand sturende benadering van de macroverhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging ligt daarmee in onze ogen ook niet voor de hand.

Analoog aan het voorgaande, geven bestuurders aan dat de gekozen verhouding zo moet zijn dat deze hun instelling met name stabiliteit, voorspelbaarheid en geleidelijke beweging in de bekostiging brengt, zodat ze hiermee houvast hebben voor plannen op de middellange en lange termijn. Ze zien het daarmee vooral als een verhouding die idealiter 'goed' moet staan om de wettelijke en maatschappelijke taken van de instellingen te faciliteren. De bestuurders benoemen nadrukkelijk dat voor dit laatste echter ook de bekostiging van instellingen in de breedte daarop moet aansluiten en ander sturingsinstrumentarium instellingen niet tot ander gedrag mag stimuleren.

Voorgaande sluit ook goed aan op wat onze beleidsreconstructie heeft opgeleverd, dus wat de minister met de macroverhouding tussen variabele en vaste financiering beoogde. De gewenste functie van de verhouding is door de jaren heen met name geweest om instellingen te faciliteren. Het ministerie is gezien de besturingsfilosofie van autonomie voor instellingen, terughoudend geweest in directe sturing op het systeem. Het instrument heeft, afgezien van de prestatieafspraken, nooit expliciet tot doel gehad te sturen op het veranderen van het gedrag van instellingen, maar heeft meer als correctiemechanisme gefungeerd bij doorgeschoten ongewenste ontwikkelingen. Het ministerie heeft naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Rijn een verandering doorgevoerd in de verhouding vaste-variabele bekostiging bij zowel het wo als het hbo naar meer vaste bekostiging, teneinde de door de commissie aangemerkte ongewenste ontwikkeling van concurrentie te verminderen. De vraag ligt nu voor of de huidige verhouding optimaal is en hoe gekeken wordt naar een eventuele periodieke bijstelling van deze verhouding.

Verkrijgen en behouden van de optimale verhouding

Als faciliterend instrument binnen de totale bekostiging zou de verhouding tussen vaste en variabele financiering moeten aansluiten bij een situatie waarin instellingen optimaal in staat worden gesteld hun totaal aan maatschappelijke opgaven

nu en in een periode van in ieder geval vijf jaar op een zeker kwaliteitsniveau uit te voeren. Daarbij komt dat de verhouding vaste-variabele onderwijsbekostiging idealiter gezien wordt als een onderdeel in het optimaliseren van de gehele bekostiging van het hoger onderwijs en het gehele palet van overig sturingsinstrumentarium.

Het bepalen van de juiste inrichting van het bekostigings- en overige sturingsinstrumentarium, en daarbinnen het inzetten op de optimale verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging, zou een afgeleide moeten zijn van de strategische vraag wat je landelijk en regionaal met het hoger onderwijs wilt. Dit betekent ook dat er eerst overeenstemming moet zijn op wat landelijk en regionaal de maatschappelijke opgaven van het hoger onderwijs zijn en waarvoor de instellingen dus aan de lat staan.

Feitelijk moet gekomen worden tot een strategische afweging die recht doet aan het trilemma: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

Het hbo en wo vergen – doordat zij qua opgaven op dit moment wezenlijk van elkaar verschillen – de komende jaren een andere benadering bij de afwegingen in dit trilemma. In het hbo zal bijvoorbeeld met de verwachte krimp (voorlopig eerst in een aantal gebieden) de vraag steeds scherper gaan spelen welke regionale onderwijs- en onderzoeksinfrastructuur je ondanks afname in studentenaantallen in stand wilt houden. Het gaat hier dan met name om de afweging tussen minimale toegankelijkheid en (macro)doelmatigheid. Hierin zal dus op systeemniveau een afweging gemaakt moeten worden welke infrastructuur landelijk en regionaal minimaal gewenst is en hoe daarbinnen ook innovatie en groei op sectorniveau kunnen worden geaccommodeerd.

Voor het wo is de situatie anders. Daar wordt de komende jaren aanhoudende groei in studentenaantallen verwacht, waarbij het van belang is de verwevenheid van onderwijs en onderzoek te blijven borgen. Daarnaast zal de omvang van het studentafhankelijke aandeel van de financiering beredeneerd moeten worden vanuit de gewenste toegankelijkheid van het hoger onderwijs in de komende jaren. Hierbij speelt ook het vraagstuk van het opvangen van (niet voorspelbare, soms onverklaarbare) exponentiële groei bij specifieke opleidingen.

Nadat het 'wat' is bepaald, is de vervolgvraag 'hoe' dit te bereiken. Hoe moet de totale bekostiging (met daarin ook de verhouding vast en variabele onderwijsbekostiging) worden ingericht, welke keuzes moeten daarbinnen worden gemaakt en

welk ander niet-financieel sturingsinstrumentarium kan daarbij helpen?

Om de verhouding vast-variabel in de onderwijsbekostiging optimaal faciliterend te laten werken, speelt er nog een ander criterium dat zowel door bestuurders is benoemd als in onze landen- en sectorcasus naar voren komt, namelijk: transparantie. Vaste voeten hebben het nadeel een stuk minder transparant te zijn dan variabele financiering. Wanneer je met de verhouding bepaalde optimale randvoorwaarden wilt bereiken, moet je echter ook een heldere logica koppelen aan de opbouw van de vaste voet. Vanuit de geschiedenis in Nederland en de opvatting van bestuurders lijkt het van de grond heropbouwen van een vaste voet die de werkelijke kosten probeert te benaderen, een weg die zaken met name overmatig complex zal maken. De huidige situatie waarin onduidelijk is waar de vaste voet precies op gebaseerd is, kan echter ook niet als optimaal bestempeld worden. Een herijking van de vaste voet, die niet de werkelijke kosten probeert te benaderen maar erop gericht is instellingen in staat te stellen hun opgaven voor de komende jaren te realiseren, lijkt meer voor de hand te liggen.

Onze gesprekken met bestuurders hebben voor sec de verhouding vast-variabele onderwijsbekostiging verder het beeld opgeleverd dat deze, eenmaal zo passend mogelijk, vooral stabiel zou moeten worden gehouden voor een langere periode. Dit met het oog op stabiliteit en voorspelbaarheid en daarmee de besluitvorming faciliterend voor langetermijninvesteringen. De praktijk van nu laat namelijk zien dat elke aanpassing op de macroverhouding voor individuele instellingen anders kan uitpakken, met positieve en negatieve herverdeeleffecten. Het te vaak moeten accommoderen van herverdeeleffecten is niet wenselijk vanuit het exploitatieperspectief van instellingen. Een optimale verhouding is dus vanuit het perspectief van de instellingen een vanuit de strategische hogeronderwijsopdracht juist bepaalde verhouding die in de tijd niet onnodig fluctueert.

Literatuurlijst

CHEPS (2003) – De bekostiging van het universitair onderwijs en onderzoek in Nederland: modellen, thema's en trends

CHEPS (2017) - Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlands hoger onderwijs

CHEPS (2018) - Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: bekostigingsdeterminanten en varianten

CHEPS (2019) - Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 2015-2018, Sturing en beleidsinstrumentanalyse

Commissie-Van Rijn (2018) – Adviesrapport bekostiging hoger onderwijs: Wissels om

DeKock & Vercruysse (2009) - De financiering van het hoger onderwijs in Vlaanderen

EUA (2015) – Define thematic report: Performance-based funding of universities in Europe

Goudriaan, R., Groot, H. de & Pannebakker, R. (1990), Lessen in bekostigen. Nieuwe bekostigingssystemen voor Hoger Onderwijs en onderzoek, Beleidsgerichte studies (Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek 21. Den Haag: DOP/Sdu.

Ministerie van OCW (1996) - Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1996. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (1998) - Brief over een nieuwe systematiek voor de onderwijsbekostiging van de universiteiten - Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1998

Ministerie van OCW (2015) – De waarde(n) van weten, Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2015-2025

Ministerie van OCW (2017) – Brief bekostigingssystematiek hoger onderwijs (motie-Rog/Duisenberg en motie-Straus/Duisenberg)

Ministerie van Onderwijs & Vorming (2015) - Evaluatie financiering Hoger Onderwijs

NSOB (2015) – Sedimentatie in sturing

OECD (2006) – Funding systems and their effects on higher education systems, country study Denmark

OECD (2020) – Resourcing higher education, challenges, choices and consequences

Onderwijsraad (2018) – Inzicht in en verantwoording van onderwijsgeld

Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (2017) - Prestatieafspraken: het vervolproces na 2016

Turri, M. (2016) - The difficult transition of the Italian university system: growth, underfunding and reforms. In: Journal of Further and Higher Education, 40:1, 83-106, DOI:10.1080/0309877X.2014.895303

BIJLAGE 1 Overzicht gesprekspartners

Individuele interviews met hbo-bestuurders

- **Ron Bormans** - Hogeschool Rotterdam
- **Olaf van Nugteren** - Zuyd hogeschool
- **Henk Pijlman** - Hanzehogeschool
- **Yvonne de Haan** - HAN
- **Hanneke Reuling** - Hogeschool van Amsterdam
- **Marjolijn Brussaard** - ArtEZ
- **Bastiaan Pellikaan** - Aeres Groep
- **Ingrid Lammerse** - Hogeschool KPZ

Groepsinterview met wo-bestuurders (20-11-2021)

- **Mirjam Bult** - Universiteit Twente
- **Nick Bos** - Maastricht University
- **Vinod Subramaniam** - Vrije Universiteit
- **Paulina Snijders** - Tilburg University
- **Tim van der Hagen** - TU Delft
- **Anton Pijpers** - Universiteit Utrecht
- **Rens Buchwaldt** - Wageningen University & Research

Individuele interviews met landelijke stakeholders

- **Ron van der Meer** - Ministerie van OCW
- **Pim Boven** - landelijk Netwerk van Levensbeschouwelijke Universiteiten (NLU)
- **David Nieuwenhuizen** - Vereniging Hogescholen (VH)
- **Victor Maijer** - Vereniging van Universiteiten (VSNU)
- **Sam Buisman** - Landelijke Studentenvakbond (LSVb)
- **Dahran Çoban** - Interstedelijk Studenten Overleg (ISO)

BIJLAGE 2 Deelnemers verbredingsessies 3 en 4 februari 2021

25 deelnemers aan verbredingsessie voor hbo-instellingen (3-2-2021)

- **Regine von Stieglitz** - Hotelschool The Hague
- **Sarah Wilton** - Avans Hogeschool
- **Anka Mulder** - Saxion Hogeschool
- **Nico van Os** - Breda University of Applied Sciences
- **Sanjay Rakhan** - Thomas More Hogeschool
- **Gonny van Limpt** - Fontys Hogescholen
- **Kees van Rijswijk** - Christelijke Hogeschool Ede
- **Jolanda van Blanken** - Hogeschool van Amsterdam
- **Luc Verburgh** - Hogeschool Zuyd
- **Hartger Veenstra** - Hogeschool Viaa
- **Rob Verhofstad** - HAN
- **Mieke van den Berg** - Hogeschool Inholland
- **Dick van Loo** - Hogeschool Utrecht
- **Petra Smeets** - Hanzehogeschool
- **Hans Camps** - Haagse Hogeschool
- **Ingrid Lammerse** - Hogeschool KPZ
- **Marjolijn Brussaard** - ArtEZ
- **Ton Voorwinden** - Driestar Educatief
- **Henk Hagoort** - Windesheim
- **Bastiaan Pellikaan** - Aeres
- **Robert Verbruggen** - Hogeschool de Kempel
- **Dick van Loo** - Hogeschool Utrecht
- **Erica Schaper** - NHL Stenden
- **Henk van der Meulen** - Koninklijk Conservatorium
- **John Dane** - HZ University of Applied Sciences

12 deelnemers aan verbredingsessie voor wo-instellingen (4-2-2021)

- **Tim van der Hagen** - TU Delft
- **Nick Bos** - Maastricht University
- **Paulina Sniijders** - Tilburg University
- **Pim Boven** - TU Kampen
- **Jan Lintsen** - Universiteit van Amsterdam
- **Anton Pijpers** - Universiteit Utrecht
- **Joke van Saane** - Universiteit voor Humanistiek
- **Rens Buchwaldt** - Wageningen University & Research
- **Mirjam Bult** - Universiteit Twente
- **Martijn Ridderbos** - Universiteit Leiden
- **Wim Hanekamp** - Theologische Universiteit Apeldoorn
- **Marcel Nollen** - Vrije Universiteit

BIJLAGE 3 Samenstelling klankbordgroep

Berenschot heeft bij het uitvoeren van de onderzoekswerkzaamheden vijf keer overleg gehad met de voor het onderzoek ingestelde klankbordgroep. Deze klankbordgroep had de volgende samenstelling:

- **Pim Boven** - landelijk Netwerk van Levensbeschouwelijke Universiteiten (NLU)
- **Ruben Puylaert** - Vereniging van Universiteiten (VSNU)
- **David Nieuwenhuizen** - Vereniging Hogescholen (VH)
- **Sam Buisman** - Landelijke Studentenvakbond (LSVb)
- **Dahran Çoban** - Interstedelijk Studenten Overleg (ISO)
- **Femke Paap** - Directie HO&S, ministerie van OCW
- **Sander van Cuyck** - Directie HO&S, ministerie van OCW



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)