

Vergaderjaar 2023–2024

31 288

Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 1096

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2023

Aanleiding

De inrichting van de bekostiging van het hoger onderwijs (ho) door de overheid is in uw Kamer een regelmatig terugkerend discussieonderwerp. Een van de thema's in de discussie is dat de ho-bekostiging voor een te groot deel gebaseerd zou zijn op studentenaantallen en daardoor instellingen aan zou zetten om zoveel mogelijk studenten aan te trekken. Vaak wordt gesteld dat dit de drijvende kracht zou zijn achter de sterke toename van het aantal internationale studenten in het wetenschappelijk onderwijs (wo, zie bijlage 1 voor de ontwikkeling van het aantal internationale studenten). Een ander thema in de discussie is de vraag of de overheid via de bekostiging meer zou moeten sturen op opleidingen en onderzoek dat voor de arbeidsmarkt en de maatschappij het meest relevant is. Verder wordt de vraag gesteld of bekostiging op basis van de nominale studieduur bijdraagt aan ervaren prestatiedruk door studenten.

Ook in de hogeronderwijssector is de inrichting van de bekostiging onderwerp van discussie. In deze discussie benadrukken hogescholen en universiteiten, naast het belang van toereikende bekostiging, vooral het belang van minder volatiele en meer vaste bekostiging. Met het oog op stabiliteit hebben universiteiten de mogelijkheid genoemd om de bekostiging te baseren op een vooraf vastgestelde capaciteit, inclusief het accommoderen van groei en krimp (capaciteitsbekostiging). Bij de vaststelling van het bij deze capaciteit horend budget moet volgens de universiteiten voldoende rekening gehouden worden met verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek. Volgens universiteiten is dit de afgelopen jaren onvoldoende gebeurd en is het budget voor onderzoek niet meegegroeid met de toename van het aantal studenten waardoor de tijd die wetenschappelijk personeel kan besteden aan onderzoek steeds

verder onder druk is komen te staan.¹ Hogescholen wijzen op de functie die zij vervullen in het vitaal houden van hun regio. Dit wordt zichtbaar in het kunnen blijven aanbieden van opleidingen, ook als studentenaantallen dalen, en voor de regio relevant praktijkgericht onderzoek. Zij vragen om de bekostiging daar beter op in te richten (regiobekostiging).

Tegen deze achtergrond heeft uw Kamer op verschillende momenten verzoeken gedaan ten aanzien van de bekostiging. Ook is in de Toekomstverkenning ingegaan op verschillende vormen van bekostiging. Met deze brief geef ik invulling aan de toezegging uit de aanbiedingsbrief bij de Toekomstverkenning en tevens aan twee door uw Kamer aangenomen moties. De eerste motie betreft de motie van de leden Van der Woude en Peters² die om een inventarisatie verzoekt van de voor- en nadelen van verschillende vormen van bekostiging zoals capaciteits-, profilerings- en missiebekostiging. De tweede motie betreft de motie van het lid Kwint c.s.³, die verzoekt te onderzoeken hoe sterk de relatie is tussen de huidige ho-bekostigingssystematiek en toenemende (internationale) studentenaantallen in de zin dat de variabele bekostiging als prikkel werkt om studenten aan te trekken. In de bijlage bij deze brief vindt u de analyse die ingaat op deze beide moties. Ik beschouw de moties hierbij als afgedaan. In het vervolg van deze brief geef ik een beschouwing naar aanleiding van deze nadere analyse en ga ik kort in op de inzichten uit de analyse ten aanzien van de genoemde moties.

Algemene beschouwing

Hoewel ik constateer dat de bekostiging van het ho een rol speelt in veel politieke discussies in de Kamer en beleids- en bestuurlijke discussies tussen mijn ministerie en de sector, wil ik tegelijk benadrukken dat een verandering van de manier waarop de bekostiging is ingericht geen oplossing kan bieden voor alle beleidsmatige en bestuurlijke vraagstukken waar het ho voor staat. Een belangrijk beleidsuitgangspunt van het huidige kabinet en van vorige kabinetten, is juist dat de ho-bekostiging in Nederland vooral een faciliterende functie heeft. De bekostiging zorgt ervoor dat de betreffende ho-instellingen hun wettelijke taken gericht op onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht aan de maatschappij⁴ uit kunnen voeren. De instellingen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken en als Minister van OCW draag ik stelselverantwoordelijkheid.⁵ Deze stelselverantwoordelijkheid richt zich voor het onderwijs op drie dimensies: (1) toegankelijkheid, (2) kwaliteit en (3) doelmatigheid.⁶ De drie dimensies staan ook wel bekend als hoofddoelstellingen van het

¹ Dit komt ook naar voren in een onderzoek dat PwC Strategy& in 2021 heeft uitgevoerd.

² Kamerstukken II 2022/23 31 288, nr. 1040.

³ Kamerstukken II 2022/23 31 288, nr. 1009.

⁴ De drie kerntaken van ho-instellingen zoals die worden genoemd in artikel 1.3. van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

⁵ Dit betekent dat ik er verantwoordelijk voor ben dat het onderwijsstelsel functioneert, dat ik het stelsel bewaak en dat ik bevorder dat verschillende partijen in het stelsel (onderwijsinstellingen, toezichthouders) hun taken realiseren. Zie Besluit van 28 september 2022 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 vanwege aanpassing van de wijze van indexering van het wettelijk collegegeld in de Staatscourant van 4 oktober 2022. Zie ook Nader rapport inzake advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid in de Staatscourant van 13 oktober 2020.

⁶ Dit begrip omvat zowel doelmatige besteding van publieke middelen als doelmatig onderwijs in de zin van aansluiting op de arbeidsmarkt.

hoger onderwijsbeleid.⁷ De faciliterende functie van de ho-bekostiging uit zich in het lumpsum-karakter ervan. Dit houdt in dat bekostigde instellingen de rijksbijdrage als «lumpsum»⁸ ontvangen. Deze rijksbijdrage wordt berekend via een algemene berekeningswijze⁹ waarbij de instellingen vrij zijn om in de besteding ervan eigen keuzen te maken (bestedingsvrijheid) maar het wel logisch is dat daarbij rekening gehouden wordt met de noden van specifieke opleidingen binnen de instelling. Op enkele onderdelen heeft de ho-bekostiging een sturende functie, wat betekent dat er voorwaarden aan de bekostiging worden verbonden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij specifieke toewijzingen voor onderzoek¹⁰ zoals de sectorplanmiddelen en bij de middelen ter bevordering van de onderwijskwaliteit (kwaliteitsafspraken 2019–2024).¹¹

Naast de bekostiging heeft de overheid andere sturingsinstrumenten die zij kan inzetten, zoals wetgeving en bestuurlijke afspraken. Een recent voorbeeld van wetgeving in voorbereiding is het wetsvoorstel internationalisering in balans.¹² Een recent voorbeeld van bestuurlijke afspraken is het in juli 2022 gesloten Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap.¹³ In deze brief ligt de focus weliswaar op de bekostiging maar het is van belang om de bekostiging steeds in samenhang te bezien met deze sturingsinstrumenten. Deze samenhang tussen sturing en bekostiging komt ook in de Toekomstverkenning¹⁴ naar voren. In dit rapport worden verschillende scenario's geschetst en worden bij elk van de scenario's de consequenties aangegeven voor sturing en bekostiging door/vanuit de overheid.

Inzichten m.b.t. de moties

Uit de inventarisatie van de voor- en nadelen van bekostigingsvarianten waarin ik, in reactie op de motie van de leden Van der Woude en Peters in een nadere analyse van de bekostiging bij deze brief op in ga, komt naar voren dat elke variant zowel voor- als nadelen heeft als het gaat om hoofddoelstellingen van het beleid. Zo hebben varianten die meer stabiliteit beogen, waar negatieve (kwaliteits-) gevolgen van krimp mee opgevangen kunnen worden, bijvoorbeeld negatieve consequenties voor de toegankelijkheid of de doelmatigheid. Met de beschrijving van de voor- en nadelen van de bekostigingsvarianten in de analyse bij deze brief geef ik uitvoering aan deze motie en beschouw ik deze motie als afgedaan.

In reactie op de motie van het lid Kwint c.s. merk ik op dat niet eenduidig geconcludeerd kan worden dat prikkels in de bekostigingssystematiek

⁷ Deze hoofddoelstellingen komen regelmatig voor in beleidsstukken over het hoger onderwijs. In de Beleidsbrief hoger onderwijs en wetenschap van 17 juni 2022 worden ook hoofddoelstellingen genoemd gericht op verbetering van onderwijs en onderzoek, zoals: (1) versterking van het fundament, (2) ruimte te geven aan divers talent en (3) vergroten van de maatschappelijke impact van hoger onderwijs en onderzoek, en de publieke erkenning hiervan. (Kamerstukken II 2022/23 31 288, nr. 964).

⁸ Dat het grootste deel van de bekostiging een lumpsum-karakter heeft staat niet letterlijk in de WHW maar is wel terug te vinden in een advies van de Raad van State (Advies Afdeling advisering van de Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in verband met een regeling voor aanvullende bekostiging wegens in het vooruitzicht gestelde of gerealiseerde kwaliteit van het hoger onderwijs (Besluit kwaliteitsbekostiging hoger onderwijs), Staatscourant, 4 februari 2020).

⁹ Zie WHW artikel 2.5 lid 1.

¹⁰ Zie WHW artikel 2.5 lid 2.

¹¹ Zie Uitvoeringsbesluit WHW 2008 artikel 4.30.

¹² Internetconsultatieversie van de Wet internationalisering in balans, te raadplegen via: <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK015111>.

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23 31 288, nr. 969.

¹⁴ KBA Nijmegen, 2023, Vandaag is het 2040. Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap, bijlagen bij Kamerstukken II 2022/23 31 288, nr. 1072.

geleid hebben tot de grote stijging van internationale studenten. Dit komt omdat onduidelijk is in hoeverre prikkels die in theorie in de systematiek zitten, in de praktijk een rol spelen en zo ja op welke manier. Zo leidt de bekostigingssystematiek tot extra financiële middelen voor instellingen die groeien. Een voordeel zou kunnen zijn dat de marginale opbrengsten van één extra student groter zijn dan de marginale kosten, zoals uit onderzoek van PwC Strategy&¹⁵ naar voren komt.¹⁶ In theorie is dit een prikkel op het werven van zoveel mogelijk studenten.¹⁷ Tegelijkertijd geeft PwC Strategy& ook aan dat de middelen voor onderzoek in het wo niet in dezelfde mate mee zijn gegroeid wat heeft geleid tot financiële krapte in de sector. In de analyse bij deze brief komt naar voren dat een uitgevoerde cijferanalyse laat zien dat de stijging van het personeel gelijke tred heeft gehouden met de stijging van het aantal studenten. De bekostiging heeft de stijging van het aantal internationale studenten dus geacommodeerd, maar is waarschijnlijk niet de belangrijkste oorzaak geweest. Zo is er, met name in de periode 2005 tot 2016, door zowel OCW als de instellingen actief beleid gevoerd met als doel werving en binding van internationale studenten voor de Nederlandse kenniseconomie.¹⁸ Dit, in combinatie met de invoering van de bachelor-masterstructuur, kan ook een belangrijke aanleiding zijn geweest voor de toegenomen internationale studentenaantallen. In dit verband wil ik er op wijzen dat de inrichting van de bekostiging zijn vorm al had voordat de grote stijging van het aantal studenten begon. Met deze toelichting geef ik uitvoering aan deze motie en beschouw ik deze als afgedaan.

Daarnaast wil ik erop wijzen dat er reeds belangrijke stappen zijn of worden gezet in de bekostiging om (mogelijke) prikkelwerking die van de bekostiging uit zou kunnen gaan te verkleinen. Zo zijn in 2020 de variabele tarieven verlaagd ten gunste van de vaste voet in opvolging van de adviezen van de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (commissie-Van Rijn). Ik zal een vervolgstap zetten door de kwaliteitsbekostiging vanaf 2025 toe te voegen aan de vaste voet, indien het wetsvoorstel waarmee de grondslag voor kwaliteitsbekostiging wordt geschrapt¹⁹ door beide Kamers wordt aangenomen.

Relatie tussen bekostiging, macrobudget en interne verdeelmodellen

De behoefte aan veranderingen in de inrichting van bekostiging, zoals die in discussies naar voren komt, heeft misschien niet zozeer betrekking op de inrichting van het verdeelmodel van OCW als wel op de manier waarop het macrobudget gekoppeld is aan studentenaantallen. Met name vanuit instellingen komt een wens naar voren om de voorspelbaarheid van hun rijksbijdrage te vergroten en de volatiliteit te verkleinen die het gevolg is van de huidige werking van het macrobudget. Ik wil er op wijzen dat de huidige inrichting van de bekostiging vanuit het Ministerie van OCW hier al in redelijke mate in voorziet. Dit doet zij doordat de bijstelling van het macrobudget plaatsvindt met een vertraging van een jaar, de rijksbijdrage die instellingen ontvangen gebaseerd is op studentenaantallen van twee jaar geleden (t-2) en financiering vanuit collegegeld gekoppeld is aan het studiejaar (t-basis). Daarnaast wil ik erop attent maken dat de bekostiging vanuit het Ministerie van OCW een tussenschakel is. Het Ministerie van OCW ontvangt middelen vanuit het Ministerie van Financiën in de vorm

¹⁵ PwC Strategy&, 2021, Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21 31 288, nr. 903.

¹⁶ Zie ook het IBO Internationalisering van het (hoger) onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19 31 288, nr. 782.

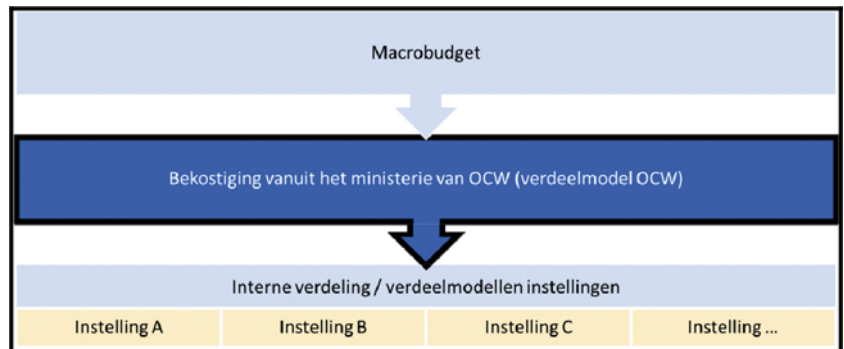
¹⁷ Zoals naar voren komt in het rapport van de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (commissie-Van Rijn).

¹⁸ Onder andere via het actieplan «*Make it in the Netherlands*».

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24 36 454, nr. 2.

van een macrobudget (niveau erboven). En instellingen hebben binnen de lumpsum, zoals aangegeven, bestedingsvrijheid om de middelen al dan niet modelmatig te verdelen binnen de instelling op basis van eigen voorkeuren (niveau eronder). Figuur 1 geeft dit schematisch weer.

Figuur 1 Schematische weergave ho-bekostiging



Oplossingen voor gesignaleerde problemen kunnen daarmee ook liggen in de andere onderdelen van dit samenhangende stelsel, namelijk in de manier waarop het macrobudget tot stand komt of de wijze waarop middelen binnen instellingen worden verdeeld. Voor wat betreft het macrobudget geldt dat dit budget tot stand komt in het begrotingsproces onder leiding van de Minister van Financiën. Bezien vanuit de bekostiging is het budget een gegeven en is voor de bekostiging van ho-instellingen door het Ministerie van OCW een (zero sum) *verdeelmodel* van toepassing. Wijzigingen in de ho-bekostiging zullen daarom altijd leiden tot winnaars en verliezers (herverdeeeffecten). Voor wat betreft de manier waarop middelen door instellingen worden verdeeld zijn aanpassingen in de bekostiging/het verdeelmodel vanuit het Ministerie van OCW voor hun effectiviteit afhankelijk van de mate waarin de instellingen deze aanpassingen doorvertalen bij hun interne verdeling. Juist door de autonomie van de instellingen en de lumpsum-systematiek ligt er grote vrijheid bij de instellingen om strategisch te sturen met hun interne verdeelmodel.

Vanuit mijn verantwoordelijkheid bezien ga ik in de nadere analyse bij deze brief in op de bekostiging vanuit het Ministerie van OCW, die daarin wordt aangeduid als ho-bekostiging. Signalen uit de sector en maatschappij zouden aanleiding kunnen zijn voor een nieuw kabinet om veranderingen in de ho-bekostiging door te voeren, bijvoorbeeld als het gaat om tarieven, verhoudingen en verdelingsgrondslagen. Op wat langere termijn zou de Toekomstverkenning aanleiding kunnen zijn voor veranderingen in de ho-bekostiging om zo voorbereid te zijn op de in dit rapport geschetste verwachte toekomstige ontwikkelingen. In dit rapport worden drie stelselperspectieven geschetst met elk een inrichtingsvariant van de ho-bekostiging. Deze varianten kunnen worden gezien als systeemveranderingen maar ook als palet omdat in de praktijk niet sprake zal zijn van één perspectief. Elementen van deze varianten zouden door een nieuw kabinet kunnen worden onderzocht op effectiviteit en, bij een positieve toets, ingebed kunnen worden in de ho-bekostiging. Sowieso vragen eventuele aanpassingen in de bekostiging om een grondige toets op uitvoerbaarheid en financiële gevolgen, zowel voor instellingen als de OCW-begroting.

Concluderend

In algemene zin concludeer ik dat de huidige ho-bekostiging een gebalanceerd systeem is dat historisch via een iteratie van maatregelen en aanpassingen is vormgegeven. In de analyse bij deze brief komt naar

voren dat de ho-bekostiging zowel een variabele als een vaste component, elementen van capaciteitssturing en mogelijkheden voor tijdelijke opslagen bevat. Het hbo kent in totaal gezien op dit moment een lagere vaste voet dan het wo. Dit is verklaarbaar gezien de verschillen tussen deze sectoren (bijvoorbeeld verschil in onderzoeksactiviteiten), maar kan naar de toekomst toe worden gezien in het licht van stabiliteit en demografische ontwikkelingen.

Ik wil erop wijzen dat aanpassing van de bekostiging directe consequenties kan hebben voor degenen die onderwijs geven en ontvangen en degenen die onderzoek doen en daarom zorgvuldige besluitvorming vergt. De aandacht zal daarbij niet alleen uitgaan naar verhoudingen en tarieven in het model zelf, maar bijvoorbeeld ook naar de vraag hoeveel sturing door middel van de bekostiging wenselijk wordt geacht in relatie tot andere sturingsinstrumenten zoals wetgeving en bestuursafspraken en op welke manier de bekostiging het beste ondersteunend kan zijn als het gaat om het bewaken van de hoofddoelstellingen van het beleid of de balans daartussen. Dit geldt voor het ho maar net zo goed ook voor het mbo. Gelet op raakvlakken tussen het ho en het mbo zou, met name bij overweging van bepaalde bekostigingsvarianten, afgewogen moeten worden of het mbo hierin moet worden meegenomen.

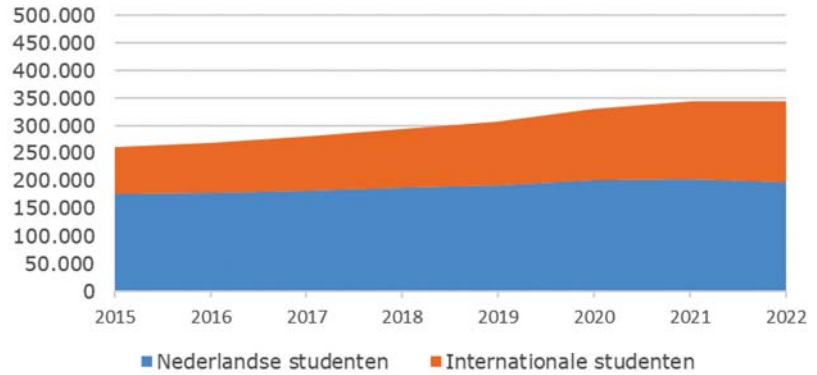
Met deze brief en de bijbehorende verdiepende analyse hoop ik een feitenbasis te leggen onder discussies in de Kamer en met de sector die zich richten op de manier waarop de bekostiging van het hoger onderwijs is ingericht.²⁰ Indien u hier prijs op stelt, ben ik gaarne bereid tot nadere toelichting via een technische briefing aan uw Kamer.

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

²⁰ Bij de bekostiging gaat het om de bijdrage (bekostiging) vanuit de overheid. Het wettelijk collegegeld wordt beschouwd als (private) bijdrage van de student.

Ontwikkeling aantal studenten vanaf 2015

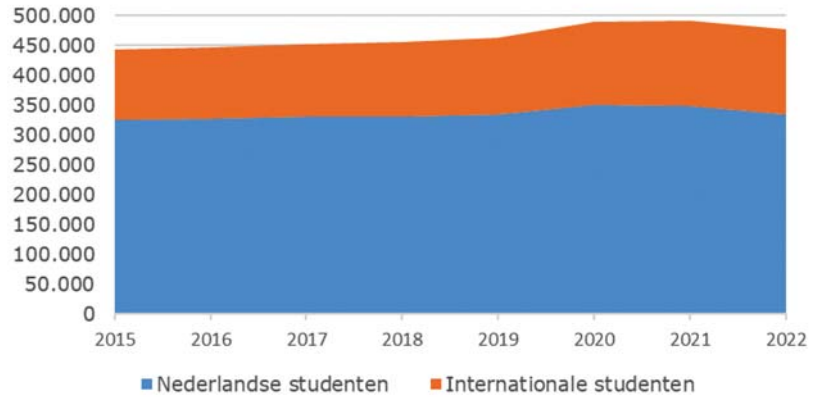
Aantal studenten wo
(hoofdinschrijvingen per 1 oktober t-1)



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nederlandse studenten	177.190	177.974	182.151	187.327	190.965	202.048	203.397	197.326
Internationale studenten	83.979	90.053	97.887	107.385	115.923	129.371	141.230	146.921
Totaal	261.169	268.027	280.038	294.712	306.888	331.419	344.627	344.247

Bron: CBS

Aantal studenten hbo
(hoofdinschrijvingen per 1 oktober t-1)



	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nederlandse studenten	324.717	327.256	330.158	330.512	333.772	350.203	348.567	333.612
Internationale studenten	117.877	119.389	122.532	125.158	129.558	139.059	142.875	143.265
Totaal	442.594	446.645	452.690	455.670	463.330	489.262	491.442	476.877

Bron: CBS

Bron voor deze cijfers is het CBS. Internationale studenten zijn de studenten die door het CBS zijn aangemerkt als studenten met (onbekende) migratieachtergrond.