

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering**
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

Bijlagen
1141990

Datum 24 mei 2017

Betreft Bekostigingssystematiek hoger onderwijs (motie Rog/Duisenberg en
motie Straus/Duisenberg)

Met deze brief informeer ik u – mede namens de minister en staatssecretaris van Economische Zaken en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – over de analyse die ik op verzoek van de Tweede Kamer (motie Rog/Duisenberg) heb gemaakt van de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs.¹ In de analyse ga ik in op de effecten die de huidige bekostigingssystematiek in den brede heeft op bekostigde instellingen in het hoger onderwijs. Verschillende vraagstukken vormen de aanleiding om deze analyse op te stellen en komen in deze brief integraal aan bod.

De eerste aanleiding om de bekostigingssystematiek tegen het licht te houden zijn de sterk groeiende studentenaantallen in het bijzonder bij bètatechnische opleidingen aan de brede en technische universiteiten, mede als gevolg van de succesvolle inzet van het Techniepact. De vraag is in welke mate instellingen deze groei kunnen opvangen. Hierbij komt ook de situatie van de vier technische universiteiten (4TU) aan de orde. Dit deel van de analyse komt tegemoet aan de motie Rog/Duisenberg die om een onderzoek vraagt naar de financiële knelpunten en capaciteitsproblemen van de 4TU.²

De tweede aanleiding is de situatie van universiteiten en hogescholen met relatief veel studenten die een deel van hun bekostiging al hebben verbruikt bij een andere instelling en/of opleiding. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om studenten die zijn geswitcht naar een andere opleiding, overstappen van het wo naar het hbo of via een omweg op de universiteit komen. Met het aanbieden van onderwijs aan deze “tweedekans” studenten vervullen de instellingen een belangrijke maatschappelijke taak in het perspectief van gelijke kansen voor alle studenten. Als gevolg van de systematiek van bekostigen, worden zij hiervoor niet (volledig) financieel tegemoet gekomen. Een voorbeeld van een instelling waar deze problematiek zich voordoet is de Vrije Universiteit met relatief veel “tweedekans”

¹ Kamerstuk 2016/2017, 34550 VIII, nr. 24. Op het eerste deel van de motie is ingegaan bij de Kamerbrief “Numerus fixus bij technische universiteiten” van 20 januari 2017.

² Er is gebruik gemaakt van gegevens van de 4 technische universiteiten (4TU), zijnde de TU Delft, TU Eindhoven, Wageningen University en de Universiteit van Twente.

studenten (indirecte instroom). Ik heb dit voorbeeld al in eerdere debatten met uw Kamer genoemd. Zoals ik heb aangegeven tijdens de behandeling van de OCW begroting voor dit jaar, betrek ik deze problematiek ook bij de analyse.

Onze referentie
1141990

Ten derde is de manier van verdelen van middelen over de instellingen en de sturende werking die daarvan uitgaat, een belangrijk aanknopingspunt voor verdere analyse. Het IBO Wetenschappelijk onderzoek heeft in 2014 al grondig gekeken naar de middelen voor wetenschappelijk onderzoek.³ Dit heeft op basis van de Wetenschapsvisie met ingang van 2017 geleid tot concrete aanpassingen van de bekostigingssystematiek in het wo.⁴ Op verzoek van uw Kamer bij motie Straus/Duisenberg ga ik in deze brief nader in op de manier waarop de bekostigingssystematiek meer recht kan doen aan de taken van instellingen voor onderwijs, onderzoek en valorisatie en aan de prioriteiten uit de Nationale Wetenschapsagenda (NWA).⁵

Tot slot zijn er ontwikkelingen zoals experimenten met flexstuderen en vraagfinanciering die mogelijk vragen om meer flexibiliteit in de bekostigingssystematiek. Deze ontwikkeling van flexibilisering komt ook aan bod.

In deze brief schets ik een aantal denkrichtingen voor de wijze waarop het bekostigingsmodel meer rekening kan houden met bovenstaande punten, en maatwerk kan bieden voor de knelpunten en ontwikkelingen. Deze denkrichtingen - waaronder ook een aantal voorstellen voor vervolgonderzoek - zijn opgenomen in bijlage 3 en kunnen gebruikt worden door een nieuw kabinet.

Het bekostigingsmodel voor hoger onderwijs

In 2017 gaat er via de rijksbijdrage ruim € 6,7 miljard naar het hoger onderwijs. Hiervan is € 4,1 miljard bestemd voor universiteiten, inclusief de bijdrage voor de Universitair Medische Centra, en € 2,6 miljard voor hogescholen.⁶ De rijksbijdrage is bestemd voor de uitvoering van taken op het terrein van onderwijs, onderzoek en kennisbenutting. In bijlage 1 wordt het bekostigingsmodel en de verdeelsystematiek nader beschreven.

Het huidige bekostigingsmodel hoger onderwijs is een *verdeel*-model om het beschikbare geld over de instellingen te verdelen. Die verdeling van de rijksbijdrage over de instellingen gebeurt op grond van zaken als aantallen studenten, het aantal behaalde graden en afgeronde promoties. Daarnaast wordt een deel van de rijksbijdrage uitgekeerd als vaste voet. De instellingen hebben de autonomie om zelf te beslissen op welke wijze ze het geld verdelen over faculteiten en afdelingen en waar ze accenten leggen.

Het verdeelmodel is relatief eenvoudig, met een minimum aan bureaucratie en wordt, ook in het IBO Wetenschappelijk onderzoek, gezien als evenwichtig en effectief. Het lumpsum karakter van de rijksbijdrage, de autonomie van instellingen en de verwevenheid van onderwijs en onderzoek vormen een

³ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Wetenschappelijk onderzoek. Ministerie van Financiën, Rijksoverheid, Den Haag, Rijksoverheid (2014).

⁴ Wetenschapsvisie 2025: Keuzes voor de Toekomst.

⁵ Kamerstuk 2016/2017, 34550 VIII, nr. 119.

⁶ In 2012 is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Universitair Medische Centra verschenen, gericht op de huidige financiering en aansturing van de umc's.

belangrijk onderdeel van het succes van het Nederlandse stelsel. Door studenten op te leiden in een academische omgeving komt er synergie tussen het academisch onderwijs en onderzoek. Onderzoekers brengen de meest recente inzichten en innovaties in het onderwijsprogramma wat bijdraagt aan de kwaliteit van de opleiding en de interesse van jong talent voor het wetenschappelijk onderzoek en innovatie.⁷ Op hogescholen geldt dit voor de inbedding van praktijkgericht onderzoek in het onderwijs. Een sterke en structurele verwevenheid van onderwijs en onderzoek draagt bij aan het onderzoekend vermogen van studenten en andersom stimuleert het onderzoekers bij hun onderzoek of bij het formuleren en exploreren van nieuwe onderzoeksvragen.⁸

In 2011 is het huidige bekostigingsmodel ingevoerd in samenspraak met de Vereniging Hogescholen, de VSNU en studentenbonden. In aanvulling daarop zijn voor de jaren 2013-2017 prestatieafspraken met individuele hogescholen en universiteiten gemaakt naast het reguliere verdeelmodel. Met de Wetenschapsvisie 2025 zijn, op basis van het IBO, recentelijk aanpassingen doorgevoerd in de bekostigingssystematiek en is de stabiliteit en voorspelbaarheid in de bekostiging verder vergroot. Dit illustreert hoe binnen de kaders van het model aanpassingen geaccommodeerd kunnen worden. Het ligt daarom niet direct voor de hand om het huidige bekostigingsmodel ingrijpend te veranderen. Deze visie wordt ook gedeeld door de VSNU en de Vereniging Hogescholen. Er zijn wel redenen voor aanpassingen op onderdelen van het model. In de volgende paragraaf ga ik hier op in.

Analyse van de bekostigingssystematiek voor hoger onderwijs

Hoewel de bekostigingssystematiek op hoofdlijnen goed werkt, kan deze in een aantal situaties tegen grenzen aanlopen. Hieronder licht ik dit per vraagstuk toe, te weten:

1. Druk op rijksbijdrage als gevolg van studentengroei en matching.
2. Geen (volledige) bekostiging voor "tweedekans" studenten.
3. Verdeling van middelen die (meer) recht doet aan taken en activiteiten van instellingen.

Per onderdeel reik ik opties aan voor aanpassing van de bekostigingssystematiek of doe ik voorstellen voor vervolgonderzoek. Deze denkrichtingen zijn nader uitgewerkt in bijlage 3. Feiten en cijfers ter onderbouwing van de analyse zijn opgenomen in bijlage 2.

1. Druk op rijksbijdrage als gevolg van studentengroei en matching

De rijksbijdrage van universiteiten bestaat uit een onderwijsdeel en een onderzoekdeel. Het hbo heeft in verhouding een relatief beperkte omvang van onderzoeksmiddelen (ontwerp en ontwikkeling). Het onderwijsdeel wordt jaarlijks gecorrigeerd voor studentenaantallen, het onderzoekdeel niet. Een aanhoudende snelle en forse toename van studentenaantallen kan er voor zorgen dat de verwevenheid van onderwijs en onderzoek in het gedrang komt, omdat het onderzoekdeel van de rijksbijdrage niet toeneemt en het onderwijsdeel wel. Dit veroorzaakt een toenemende druk op (onderzoek)middelen en de inzet van wetenschappelijk personeel. Matchingsverplichtingen op verkregen

⁷ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Wetenschappelijk onderzoek. Ministerie van Financiën, Rijksoverheid (2014).p.20-21: Bijdrage aan hoogwaardig wetenschappelijk onderwijs; De Goede, M., Hessels, L.

⁸ Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 'De waarde(n) van weten', juli 2015.

onderzoeksmiddelen uit de tweede en derde geldstroom versterken de druk op het vrije onderzoeksbudget van universiteiten uit de eerste geldstroom. Hieronder licht ik deze punten nader toe.

Onze referentie
1141990

Ongelijke groei tussen onderwijsmiddelen en onderzoeksmiddelen

In de afgelopen tien jaar is het aantal studenten snel en fors toegenomen: in het wo met 24% en in het hbo met 22% (exclusief niet-EER studenten). Sinds 2000 wordt het onderwijsdeel jaarlijks financieel gecorrigeerd voor veranderingen in studentenaantallen. Dit is destijds besloten omdat de studentenaantallen explosief stegen waardoor de prijs per student aanzienlijk daalde. Het onderzoekdeel in het wo is als gevolg van de systematiek niet meegegroeid. Het aantal gewogen bekostigde studentinschrijvingen is in het wo in de afgelopen vijf jaar drie keer harder gestegen dan de rijksbijdrage. Het verschil wordt vooral verklaard door het onderzoekdeel van universiteiten dat een substantieel deel uitmaakt van de rijksbijdrage en niet meebeweegt. In het hbo volgt de rijksbijdrage de groei van het aantal studenten. Zie ook indicator 1.a in bijlage 2.

Het onderzoekdeel in het wo bestaat voornamelijk uit vaste bedragen en is niet gekoppeld aan studentenaantallen. Dit waarborgt een zekere stabiliteit in de onderzoeksmiddelen. Het voorkomt bovendien dat voorkeuren voor studiekeuze sterk bepalend worden voor de omvang en de besteding van onderzoeksmiddelen door universiteiten. Tegelijkertijd is door de forse toename van studentenaantallen de verhouding tussen het onderwijsdeel en het onderzoekdeel verschoven. In het jaar 2000 was er nog sprake van een verhouding tussen onderwijs en onderzoek van 35/65. De afgelopen jaren is het onderwijsdeel harder gegroeid dan het onderzoekdeel waardoor de verhouding is verschoven naar 50/50 in 2016. Indicator 1.a in bijlage 2 toont dat in vijf jaar het onderwijsdeel in het wo is gegroeid met 5% en het onderzoek gelijk is gebleven (prijsspeil 2016).

Dankzij de succesvolle inzet van het in 2013 gesloten Techniekpact tussen werkgevers, werknemers, onderwijsinstellingen en de overheid, is de toename van studentenaantallen in het wo en het hbo de laatste jaren vooral sterk geweest bij bètatechnische opleidingen.⁹ Het Techniekpact werpt zijn vruchten af en steeds meer studenten kiezen voor een bètatechnische opleiding. Technische Universiteiten groeien fors en ook bij de algemene universiteiten is er specifiek een grote groei te zien bij hun bètatechnische opleidingen. Ook in het hbo tekent zich de groei met name af in de richting van bètatechniek waaronder het groene onderwijs. Naar verwachting blijft de instroom in bètatechnische opleidingen de komende jaren hoog. Zo nam in de jaren 2010-2015 het aandeel vwo-leerlingen toe dat kiest voor de profielen Natuur & Techniek en Natuur & Gezondheid.¹⁰

De ontwikkeling van studentenaantallen en van het onderzoekdeel, verschilt sterk per universiteit. Indicator 1.1 toont deze ontwikkelingen per universiteit over de afgelopen vijf jaar. Instellingen met én een negatieve ontwikkeling van het onderzoekdeel, én een forse stijging van studentenaantallen ondervinden relatief

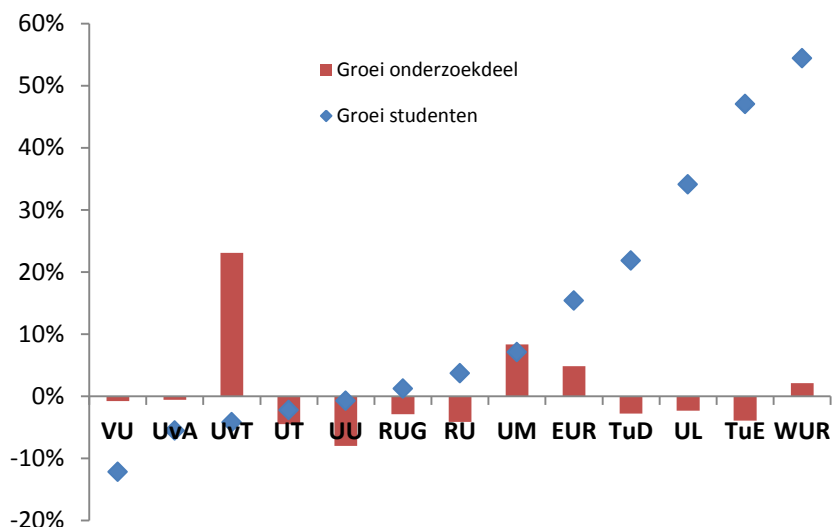
⁹ Kamerstukken II 2012/13, 32637, 57.

¹⁰ Onderwijs in cijfers, profielkeuze in het vo. www.onderwijsincijfers.nl.

gezien het meeste financiële nadeel. De verschillen in ontwikkeling van het onderzoekdeel van een universiteit worden verklaard door een samenspel van verschillende factoren zoals het aandeel in de vaste voet, financiële penvoering voor een onderzoekconsortium namens meerdere instellingen, het aandeel in de promotiecomponent en het aantal behaalde graden.

Bij Wageningen University speelt ook het zogenaamde afbufferen een rol bij het achterblijven van de ontwikkeling van het onderwijs- en onderzoekdeel ten opzichte van studentengroei. Wageningen University valt als enige groene universiteit onder het ministerie van Economische Zaken. De "afbufferregeling" is een afspraak waarbij de totale rijksbijdrage van Wageningen University per jaar maximaal 2% mag stijgen of dalen. De regel is bedoeld om al te sterke fluctuaties in de begrotingen van de instelling en het Ministerie van Economische Zaken te voorkomen. Bij de uitwerking van de denkrichtingen zal meer in het algemeen steeds goed moeten worden gekeken hoe het gewenste effect ook bereikt kan worden voor door Economische Zaken bekostigde instellingen.

Indicator 1.1: Ontwikkeling studentenaantallen per universiteit in relatie tot onderzoekdeel van de rijksbijdrage (over de periode 2011-2016)



Bron: De aantallen zijn afkomstig van DUO. De bedragen voor onderzoek zijn afkomstig van OCW. Het omrekenen naar prijspeil 2016 is gebeurd op basis van gegevens uit bijlage 8 MEV 2017 (prijs netto materiële overheidsconsumptie).
Noot: De aantallen zijn exclusief niet-EER studenten en inclusief studenten in het groene onderwijs. De ontwikkeling van het aantal gewogen bekostigde inschrijvingen per universiteit is weergegeven bij indicator 1.b in bijlage 2. De bedragen voor onderzoek zijn exclusief bedragen voor internationale instellingen en het zwaartekrachtprogramma.

Matchingsdruk

Matchingsverplichtingen kunnen de druk op de rijksbijdrage bij universiteiten versterken. Groeiende studentenaantallen in combinatie met matchingsverplichtingen zet dan aan twee kanten druk op de onderzoeksmiddelen in de eerste geldstroom. Matchingsverplichtingen ontstaan wanneer middelen uit de rijksbijdrage worden gebruikt om de projectfinanciering uit andere geldstromen aan te vullen. Dit is nodig omdat de subsidies van NWO of de EU niet alle kosten dekken. Bovendien is een bepaald percentage cofinanciering vaak verplicht. De koppeling aan eerste geldstroommiddelen stimuleert daarbij de aansluiting op het onderzoeksprogramma van een universiteit. Aanvullende

financiering kan ook worden gevonden vanuit (incidentele) baten door samenwerking met publieke of met private partijen.

Onze referentie
1141990

In het rapport Chinese borden (2016) geeft het Rathenau Instituut aan dat de praktijk van het matchen van onderzoeksgeld een groot beroep doet op het onderzoeksbudget van de universiteiten.¹¹ Volgens deze analyse is uit de eerste geldstroom een bedrag van bijna 1.580 miljoen euro nodig om de inkomsten uit de tweede en derde geldstromen te matchen. Vooral in natuur- en technische wetenschappen vormen matchingsverplichtingen een aanzienlijk bedrag omdat deze gebieden een relatief groot aandeel in de tweede geldstroom en inkomsten uit EU-middelen (derde geldstroom) hebben. Sociale en geesteswetenschappen zijn weer sterker vertegenwoordigd in de eerste geldstroom en minder in de tweede en veel minder in de derde geldstroom (EU-middelen).¹² Indicator 1.2 illustreert dit.

In de natuur- en technische domeinen is de onderzoekscapaciteit van wetenschappelijk personeel vanuit de eerste geldstroom relatief laag vergeleken met de onderzoekscapaciteit in deze domeinen vanuit de tweede en derde geldstroom. Daarbij is er sprake van een neerwaartse trend in de uit de eerste geldstroom gefinancierde onderzoekscapaciteit gemeten in fte's bètatechniek en landbouw, en ook voor het alfa domein. Deze neerwaartse trend zet ook druk op het alfa domein te meer omdat in dit onderzoeksgebied reeds een relatief grotere afhankelijkheid is van de eerste geldstroom middelen, zoals indicator 1.2 hieronder laat zien. Gelijktijdig is er een opwaartse trend in capaciteit uit de tweede en derde geldstroom. Indicator 1.d in de bijlage toont hoe het aandeel van de onderzoekscapaciteit van wetenschappelijk personeel in de loop der jaren is ontwikkeld.

Hogescholen geven aan dat de relatief beperkte omvang van onderzoeksmiddelen in het hbo (de middelen voor ontwerp en ontwikkeling) matchingsdruk op praktijkgericht onderzoek veroorzaakt. Dit merken zij bijvoorbeeld wanneer ingezet wordt op deelname aan Europese subsidieprojecten in het kader van Horizon2020. De betrokkenheid van studenten bij praktijkgericht onderzoek is van groot belang voor de kwaliteit van het onderwijs, zoals ik ook heb benadrukt in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 'De waarde(n) van weten'.¹³

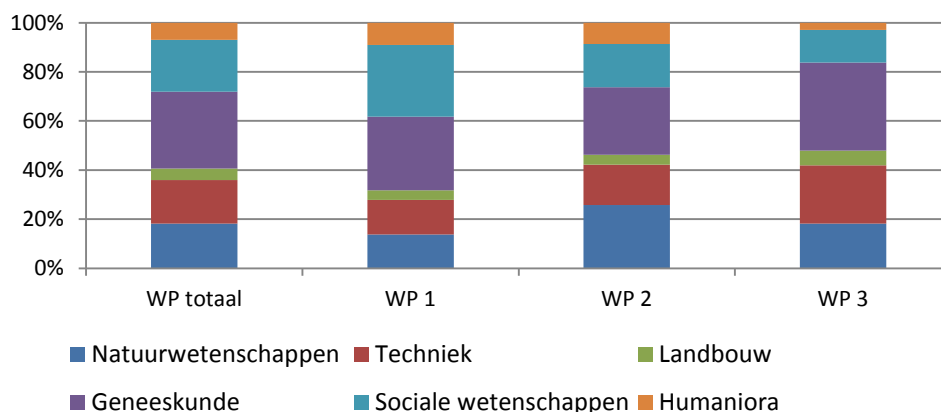
¹¹ Rathenau Instituut (2016). *Chinese borden – financiële stromen en prioriteringsbeleid in het Nederlandse universitaire onderzoek*.

¹² Rathenau Instituut (2016). *Factsheet Rathenau R&D-uitgaven en –capaciteit naar wetenschapsgebied*.

¹³ Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 'De waarde(n) van weten', juli 2015.

Indicator 1.2: Onderzoekscapaciteit Nederlandse universiteiten, naar wetenschapsgebied, in % van het totaal, op basis van fte, 2015.

Onze referentie
1141990



Bron: VSNU/Kengetallen Universitair Onderzoek.

Noot: WP 1 = wetenschappelijk personeel eerste geldstroom; WP 2 = wetenschappelijk personeel tweede geldstroom; WP 3 = wetenschappelijk personeel derde geldstroom. Zie ook de exacte percentages in tabel 1.c in bijlage 2.

Om de matchingsdruk op Europese onderzoeksprojecten te verlichten, is financiële compensatie via de SEO-regeling (Stimulering Europees Onderzoek) beschikbaar. Vanaf 2015 is er via deze regeling € 50 miljoen structureel beschikbaar gesteld om de matchingsdruk bij universiteiten, Universitair Medische Centra, hogescholen en onderzoekinstellingen te verlichten en de ruimte voor ongebonden onderzoek en het versterken van verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek te vergroten.¹⁴

Impact op universiteiten

Scheefgroei tussen de onderwijs- en onderzoeksmiddelen en druk op de onderzoeksbudgetten vanuit matching, kunnen zorgen voor knelpunten in de onderzoekscapaciteit, de ruimte voor investeringen in onderzoeksfaciliteiten en de vrije onderzoeksruimte. Zoals ook de KNAW aangeeft in het rapport "Ruimte voor ongebonden onderzoek" is de onevenwichtige financiering van onderwijs en onderzoek voor decanen een steeds groter wordend probleem, zeker bij de onderwijsintensieve faculteiten.¹⁵ Het vormt een risico voor de goede balans tussen onderwijs- en onderzoekstaken van wetenschappelijk personeel en daarmee ook voor het kunnen aantrekken en behouden van wetenschappelijk talent. Dit trekt een wissel op de onderzoekspositie en heeft impact op het wetenschappelijke karakter van het onderwijs en op de werkdruk onder wetenschappelijk personeel.¹⁶

Een stijgend aantal studenten per docent (student-staf ratio) in onderwijsintensieve sectoren met stijgende studentenaantallen zoals techniek, natuur, landbouw en economie, toont ook dat de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek en de balans tussen onderwijs- en onderzoekstaken van wetenschappelijk personeel onder druk staan. Indicator 1.f in bijlage 2 toont de

¹⁴ De omvang van de toekenning van de SEO-regeling bedraagt in 2016 een percentage van 9% van de verworven middelen uit Horizon2020.

¹⁵ KNAW (2015). 'Ruimte voor ongebonden onderzoek. Signalen uit de Nederlandse wetenschap'. Amsterdam, KNAW.

¹⁶ Onderzoek FNV op: <https://www.fnv.nl/over-fnv/nieuws/nieuwsarchief/2017/januari/Werkdruk-medewerkers-universiteiten-ongezond-hoog-2/>.

Onderzoek SP op: <http://nos.nl/artikel/2129667-sp-werkdruk-op-universiteiten-te-hoog.html>.

Onderzoek SoFokles op: <https://www.sofokles.nl/project/leert-medewerkersonderzoek-werkdruk-wetenschappers/>.

student-staf ratio's per sector in de afgelopen jaren. Een sterke groei van studentenaantallen leidt tot een stijgend aantal studenten per docent. Een intensieve begeleiding van studenten – die expliciet van belang is in de masterfase van opleidingen – verlangt een lager aantal studenten per docent, zeker in de onderwijsintensieve vakgebieden als het techniekonderwijs. De cultuur binnen universiteiten die met name gericht is op onderzoek en publicaties, kan deze ontwikkeling versterken. Het aantal docenten dat geen onderzoek doet, wordt bij universiteiten tot een minimum beperkt. Het op die manier borgen van goede verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek is een van de verdiensten van de Nederlandse universiteiten. Zoals ik ook in de kamerbrief over wetenschappelijk talent heb bepleit, is het van belang dat onderwijs en onderzoek en ook de waardering van onderwijsprestaties en onderzoekprestaties in evenwicht zijn en dat onderwijs, onderzoek en valorisatie als teamwork moeten worden gezien.¹⁷

Onze referentie
1141990

Mogelijke denkrichtingen:

a) Sluit het onderzoekdeel van de overheidsfinanciering nog aan op het onderwijsdeel?

Een aanpassing van de vaste voet in het onderzoekdeel kan zorgen voor een meer evenwichtige verdeling van de middelen over de instellingen en opleidingstypen. De vraag die hierbij centraal staat, is of het onderzoekdeel en onderwijsdeel van de middelen nog voldoende op elkaar aansluiten. In acht genomen moet worden dat een budgetneutrale variant tot herverdeeleffecten tussen instellingen kan leiden. Dit vraagt om een geleidelijke invoering en om onderzoek om de grondslag voor herverdeling te bepalen. Er kan ook gekeken worden naar de parameters waarlangs de middelen verdeeld worden (zie hiervoor ook de denkrichting over de veroorzakers van kosten van onderzoek). In een variant met extra financiële middelen kan sneller het onderzoekdeel van alle instellingen in balans worden gebracht met het onderwijsdeel.

b) Kan de door instellingen ervaren matchingsdruk worden verlaagd?

Deze vraag staat ook centraal in het rapport van de ambtelijke werkgroep wetenschap, onderzoek, ontwikkeling en innovatie (WOOI) dat is opgesteld in het kader van de Studiegroep Duurzame Groei.¹⁸ De balans tussen de eerste en tweede geldstroom is hierbij van belang en heeft invloed op de vrije onderzoekruimte voor instellingen. Een goede balans tussen de geldstromen versterkt de verwevenheid van onderzoek met onderwijs. Dit kan met of zonder extra middelen toe te voegen. Om de matchingsdruk bij de deelname aan Europese onderzoeksprogramma's te verlagen, geeft de werkgroep WOOI als oplossing om meer compensatie te geven aan universiteiten, hogescholen en andere publiek gefinancierde kennisinstellingen. Bij maatregelen voor verlaging van de matchingsdruk is het van belang dat de financieringsstromen in de eerste en tweede geldstroom in evenwicht blijven, dit geeft ook het IBO Wetenschappelijk onderzoek aan.¹⁹

¹⁷ Kamerstuk 31288 nr. 569.

¹⁸ Studiegroep Duurzame Groei (2016), 'Rapport werkgroep wetenschap, onderzoek, ontwikkeling, innovatie', bijlage bij kamerstuk 34300, nr.176.

¹⁹ Kamerstuk 31288 nr. 561.

2. Geen (volledige) bekostiging voor "tweedekans" studenten

Onze referentie

1141990

In de huidige systematiek ontvangen instellingen na de nominale studieduur geen bekostiging meer voor een student, waardoor de schaarse middelen van de bekostiging per student vaststaan voor de nominale duur van de opleiding. Deze systematiek leidt echter tot knelpunten bij specifieke groepen zoals "tweedekans" studenten die switchen naar een andere wo opleiding of via een omweg op de universiteit terecht komen, bijvoorbeeld na een hbo-propedeuse of na uitval in het wo. Deze studenten hebben al een deel van hun inschrijvingsbekostiging verbruikt bij een andere instelling en/of opleiding. Dit betekent dat de instelling van de tweede opleiding niet meer de volledige inschrijvingsbekostiging ontvangt, terwijl deze student wel een volledige opleiding volgt. Een ander voorbeeld zijn studenten die uitgeloot worden vanwege een numerus fixus en tijdelijk een andere studie gaan volgen ("parkeerstudies") om op een later moment alsnog ingeloot te worden voor hun voorkeursopleiding. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij opleidingen zoals geneeskunde en tandheelkunde.

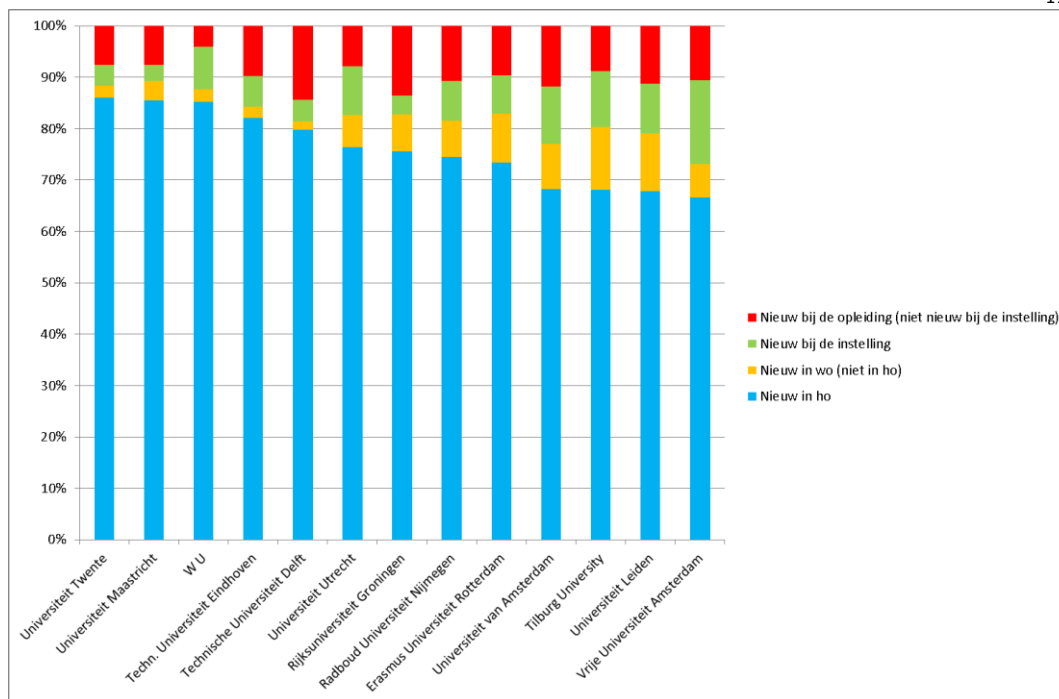
Als het gaat om de "tweedekans" studenten die geswitcht zijn naar een andere opleiding, laat onderzoek van de Vrije Universiteit zien dat een aantal hbo- en wo-instellingen onevenredig veel indirecte instroom hebben (studenten met een voorgeschiedenis elders in het hoger onderwijs). Indicator 3.1 illustreert dit. Hiervoor ontvangen zij niet het volledige bekostigingsbedrag. Indicator 1.g. in de bijlage toont het beeld voor het hbo.

Kansenongelijkheid in het onderwijs manifesteert zich onmiskenbaar bij de overgangen in het onderwijs. Het verbeteren van de aansluiting en doorstroom van het voortgezet onderwijs/middelbaar beroepsonderwijs naar het hoger onderwijs is essentieel voor het bevorderen van gelijke kansen, zoals ik ook heb benadrukt in de strategische agenda en het Actieplan Gelijke Kansen.²⁰ Met het bieden van onderwijs aan "tweedekans" studenten vervullen instellingen een belangrijke maatschappelijke taak om gelijke kansen te bieden aan elke student door er voor te zorgen dat alle jongeren hun kwaliteiten en talenten verder kunnen ontwikkelen en naar een diploma in het hoger onderwijs worden begeleid. In de huidige systematiek van nominaal bekostigen, worden deze instellingen niet (volledig) tegemoet gekomen in hun bijdrage aan het vergroten van de kansen van deze studenten.

²⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016), Kamerbrief over gelijke kansen in het onderwijs.

Indicator 3.1:Verdeling van de instroom over universiteiten in 2016

Onze referentie
1141990



Bron: DUO

Noot: de tabel illustreert de voorgeschiedenis van eerstejaars studenten bij de verschillende universiteiten. Er is uitgegaan van de hoogste vooropleiding. De instroom vanuit hbo-bachelor is niet meegenomen. Alleen van de groep "nieuw in ho" kan gesteld worden dat hiervoor nog geen eerdere aanspraak op bekostiging HO is gemaakt.

Mogelijke denkrichting:

c) Biedt de nominale bekostiging in het onderwijsdeel gelijke kansen voor iedereen?

Het is mogelijk gelijke kansen in het hoger onderwijs te bevorderen door middel van de aanpassing van de systematiek van nominale bekostiging. De systematiek van nominale bekostiging kan deels losgelaten worden voor instellingen met "tweedekans" studenten. Hierdoor ontvangen instellingen gedeeltelijk bekostiging voor studenten (of specifieke groepen studenten) die 1 jaar langer dan nominaal studeren. Dit zou kunnen gelden voor doorstromers met een hbo-propedeuse diploma en studenten die na een jaar van studie wisselen. De groep bekostigde studenten neemt hierdoor toe, waardoor beschikbare middelen over meer inschrijvingen verdeeld worden.

Tweede studies en schakeltrajecten

Sinds 2010 ontvangen instellingen geen bekostiging meer voor studenten die een tweede studie volgen omdat de overheidsbekostiging is teruggebracht tot één (nominale) bachelor- en één (nominale) masteropleiding.²¹ De student betaalt voor deze tweede studie het instellingscollegegeld. In antwoord op de motie van Dijk/Mohandis die vraagt uit te zoeken hoe het collegegeld voor een tweede

²¹ Tenzij de tweede studie zorg of onderwijs betreft en de student hier niet eerder een graad in heeft behaald.

studie kan worden gemaximeerd, heeft u recent een Kamerbrief ontvangen met twee opties om het instellingscollegegeld te maximeren.²²

Onze referentie
1141990

Ook voor studenten die een schakeltraject tussen het hbo en wo volgen ontvangen instellingen geen bekostiging. De tarieven voor studenten aan deze schakeltrajecten zijn gemaximeerd en worden vanaf september 2017 verder gemaximeerd naar maximaal het wettelijk collegegeld. De afgelopen tijd zijn mogelijke knelpunten rond schakeltrajecten onderzocht. In februari heeft uw Kamer het rapport 'Schakelen tussen bachelor en master in het hoger onderwijs', ontvangen. Recent heeft u mijn beleidsreactie ontvangen naar aanleiding van de uitkomsten van dit rapport. Daarin ga ik in op de slagen die met name in de randvoorwaarden voor studenten in schakeltrajecten nog te maken zijn.²³

3. Verdeling van middelen die (meer) recht doet aan taken en activiteiten van instellingen

Het bekostigingsmodel is geen kostprijsmodel dat een-op-een aansluit bij de activiteiten van instellingen en bijbehorende kosten. De verdeling van de rijksbijdrage gebeurt via een verdeelmodel en die verdeling, met een vast en een variabel deel, is deels historisch gegroeid. De systematiek van verdeling van middelen roept de vraag op in hoeverre deze recht doet aan de taken en activiteiten van instellingen. Hieronder ga ik daar op in en behandel ik ook de motie Straus/Duisenberg die verzoekt te kijken naar denkbare variabelen in de bekostiging die meer recht doen aan de taken van universiteiten en de prioriteiten uit de NWA.

Historisch gegroeide vaste voet

Onderdeel van de rijksbijdrage is een vaste voet. Deze houdt rekening met vaste kosten van instellingen bijvoorbeeld voor personeel, onderzoeksinfrastructuur en huisvesting. De onderzoeksmiddelen in het wo bestaan voor een groot deel uit de vaste voet. Door de historische ontwikkeling van deze vaste component zijn er verschillen in het aandeel dat universiteiten hebben in de vaste voet. Hogescholen hebben een beperkte omvang van onderzoeksmiddelen in de rijksbijdrage en een relatief lage vaste voet in hun onderwijsdeel. Daar speelt het onderscheid tussen instellingen dan ook minder.

Via een correctie van het onderzoekdeel in denkrichting a) is het mogelijk een meer realistische aansluiting te maken tussen de omvang en activiteiten van een universiteit en het aandeel in de vaste voet. Het vormgeven van een verdeling van de rijksbijdrage die (meer) recht doet aan de taken en activiteiten van instellingen vraagt om nadere verkenning van de veroorzakers van kosten van onderzoek. Bij denkrichting e) ga ik hier op in.

Bekostigingsstarieven in relatie tot kosten van opleidingen

Voor de bekostiging van inschrijvingen en graden worden sinds 2011 drie tarieven vastgesteld per soort opleiding: laag, hoog en top (zie ook tabel 1 in bijlage 1). Bijvoorbeeld: economie is laag, techniek is hoog is en geneeskunde is top. De vier technische universiteiten geven aan dat de kosten van bètatechnische opleidingen

²² Kamerstuk 31288 nr. 583. Kamerbrief over maximering collegegeld voor tweede studies.

²³ Kamerstuk 2017Z05532. Kamerbrief over rapport Schakelen tussen bachelor en master in het hoger onderwijs.

niet overeenkomen met het tarief (hoog) dat zij daarvoor ontvangen. Zij geven aan dat dit leidt tot een toenemende druk op de vaste voet gezien ook de forse toename van studentenaantallen en de verschuiving naar relatief meer studenten in de hoog bekostigde (bètatechnische) studies.²⁴ Daardoor komen bijvoorbeeld onderhoud van onderwijsfaciliteiten en investeringen in gebouwen en innovatie in het gedrang en zien groeiende instellingen zich genoodzaakt student-staf ratio's te verhogen (zie indicator 1.c in bijlage 2). Dit kan drukken op de onderwijskwaliteit. De groeiende instellingen en faculteiten zoals die op de technische universiteiten, nemen al enige jaren efficiencymaatregelen om hoogstaand academisch onderwijs en goede begeleiding te bieden aan meer studenten. Dit is zeker ook van belang gezien de groeiende arbeidsmarktvrage naar bètatechnisch afgestudeerden en de doelstelling om R&D-intensieve sectoren – waarin veel bètatechnisch geschoolden werkzaam zijn – te versterken.^{25 26} Voorbeelden van maatregelen zijn een andere invulling van practica, slimmere benutting van huisvesting en de beschikbare ruimte en een versnelde invoering van vernieuwende onderwijsconcepten en digitaal onderwijs.^{27 28}

Instellingen met een homogeen opleidingsaanbod hebben beperkter mogelijkheden om de middelen uit de rijksbijdrage op een andere manier te verdelen en daarmee tekorten (tijdelijk) op te vangen. De technische universiteiten (alleen bètatechnische opleidingen met het 'hoog' tarief) geven aan dat dit een knelpunt is, gezien de forse groei in studentenaantallen in de afgelopen jaren. Ook de groene hogescholen (monosectoraal en relatief klein) herkennen dit als een probleem mede door de snelle studentengroei. Universiteiten met een homogeen opleidingsaanbod zijn bijvoorbeeld de TU Eindhoven en Wageningen University (alleen hoog bekostigde opleidingen) en de Universiteit van Tilburg (voornamelijk laag bekostigde opleidingen). In het hbo zijn dit de monosectorale pabo's (alleen laag bekostigde opleidingen) en de kunstinstellingen en groene hogescholen (voornamelijk hoog bekostigd).

Bij instellingen met een opleidingsaanbod dat meer multisectoraal is, of juist specialistisch is met kleine opleidingen, kunnen ook financiële knelpunten optreden als zij – bijvoorbeeld door de studentengroei bij hoog bekostigde studies – gaan compenseren met middelen vanuit andere opleidingen. Dit kan nadelig uitpakken voor bijvoorbeeld laag bekostigde alfa/gamma opleidingen waaruit gecompenseerd wordt.

De beschikbare monitoringsgegevens geven onvoldoende beeld of de bekostigingsfactoren per opleidingstype juist zijn ingesteld. Het vergt nader onderzoek om te bepalen hoe de verschillende bekostigingstarieven zich verhouden tot de (vaste en variabele) kosten en wat effecten zijn van een homogeen of multisectoraal opleidingsaanbod. Bij denkrichting d) ga ik hier nader op in.

²⁴ <https://www.4tu.nl/nl/nieuws/studentengroei/>

²⁵ Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt (ROA) (2015), De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020.

²⁶ Ministerie van Economische Zaken, kamerbrief d.d. 17 maart 2017 'analyse met betrekking tot het bereiken van de 2,5% doelstelling voor R&D en het centraler stellen van maatschappelijke uitdagingen in het topsectorenbeleid'.

²⁷ TU Delft Campus Research Team (2016), Campus NL: investeren in de toekomst, in opdracht van de VSNU en 14 Nederlandse universiteiten.

²⁸ Ministerie van OCW, 2017. Kamerbrief numerus fixus bij technische universiteiten.

Nader onderzoek naar bekostigingsstarieven en kostenveroorzakers van onderzoek
Het vormgeven van een structurele oplossing voor een verdeling van de rijksbijdrage die (meer) recht doet aan de taken, activiteiten en studentengroei van instellingen – zowel in het onderwijsdeel als het onderzoekdeel – vraagt om nader onderzoek. Dit onderzoek zou zich moeten richten op twee aspecten die zowel het onderwijsdeel als het onderzoekdeel van de rijksbijdrage aangaan:

- De bekostigingsstarieven van opleidingen in wo en hbo.
- De daadwerkelijke veroorzakers van kosten van onderzoek.

Onze referentie
1141990

Mogelijke denkrichtingen:

d) Zijn de bekostigingsstarieven voor opleidingen nog passend?

Aanpassing van de bekostiging van verschillende type opleidingen (alfa, bèta, gamma) kan leiden tot een verbetering van de aansluiting tussen taken en bekostiging. Het vergt nader onderzoek om te bepalen of en op welke manier de bekostigingsstarieven in het onderwijsdeel van universiteiten en hogescholen kunnen worden aangepast zodanig dat deze beter aansluiten op de kosten. De onderzoekscomponent in de opleidingsstarieven van hbo en wo, kan in die analyse worden betrokken.

e) Kan er een betere koppeling worden gemaakt tussen onderzoeksfinanciering en de veroorzakers van kosten van onderzoek?

Om taken en activiteiten van universiteiten op het gebied van onderzoek beter te weerspiegelen in de rijksbijdrage, is het mogelijk om daarvoor een nieuwe variabele in de verdeelsleutel van het onderzoekdeel op te nemen. Dit vergt wel nader onderzoek. Wanneer de uitkomst van het onderzoek is dat er een objectieve, meetbare en toekomstbestendige variabele is, die een significante invloed heeft op de kosten van onderzoek, dan kan overwogen worden om deze variabele op te nemen in het onderzoekdeel. Belangrijke voorwaarde daarbij is dat de stabiliteit en voorspelbaarheid van de rijksbijdrage geborgd moeten blijven, conform het advies uit het IBO Wetenschappelijk onderzoek.

Motie Straus/Duisenberg over alternatieve verdeelsleutels in de eerste geldstroom

Via de motie Straus/Duisenberg heeft de Tweede Kamer recentelijk ook gevraagd naar denkbare variabelen in de eerste geldstroom. De motie verzoekt te kijken naar alternatieve verdeelsleutels die meer recht doen aan de drie taken van universiteiten: onderwijs, onderzoek en valorisatie en aan de prioriteiten uit de NWA. Aan het eerste deel van deze motie waar het gaat om verdeelsleutels voor de taken onderwijs en onderzoek, wordt voldaan via het hierboven (in denkrichtingen d en e) voorgestelde onderzoek. Het opnemen van variabele parameters voor beleidsmatige en dynamische elementen als de NWA en valorisatie in het verdeelmodel van de bekostiging, kan perverse prikkels creëren en komt de stabiliteit en voorspelbaarheid niet ten goede. Andere instrumenten lenen zich beter voor sturing op zaken als onderzoeksprofilering of valorisatie.

Sturing op onderzoeksprofilering in het kader van de NWA, kan worden bereikt via toekomstige kwaliteits- en profileringsafspraken. Zo is afgesproken in de Wetenschapsvisie dat vanaf 2017 een deel van de onderzoekbekostiging binnen universiteiten op een andere manier wordt ingezet. Door verlaging en maximering van de promotiecomponent van het onderzoekdeel op twintig procent, wordt de stabiliteit in de onderzoeksmiddelen bevorderd. In de Wetenschapsvisie is

opgenomen dat deze middelen bij de instellingen blijven en bedoeld zijn ter ondersteuning van profilering op onderzoek dat bijdraagt aan de NWA. Hierdoor worden universiteiten gestimuleerd om de prioriteiten uit de NWA te verbinden met stappen in hun profilering. De evaluatie van de prestatieafspraken vormt input voor de besluitvorming van een nieuw kabinet over de vormgeving van nieuwe afspraken over profilering.²⁹ Valorisatie kan dan ook een onderdeel zijn van nieuwe kwaliteits- en profileringsafspraken.

Op valorisatie wordt bovendien reeds gestuurd via subsidies vanuit Europa en de tweede geldstroom. Bij het aanvragen van beurzen binnen de NWO-programma's is het invullen van een kennisbenuttingsparagraaf verplicht geworden en deze wordt meegewogen in de beoordeling. NWO gaat, naast verwachte resultaten, ook reeds behaalde prestaties op het terrein van valorisatie meewegen bij de beoordeling van subsidieaanvragen.³⁰ Via het Standaard Evaluatie Protocol (SEP) van NWO, KNAW en VSNU wordt ook toegezien op de valorisatietaak van instellingen en recht gedaan aan het belang van valorisatie. Het SEP beoordeelt de wetenschappelijke kwaliteit van alle vakgroepen en onderzoeksinstituten in Nederland. Sinds 2014 is 'relevance for society' in het SEP opgenomen als één van de drie beoordelingscriteria naast wetenschappelijke kwaliteit en 'viability'. Het aantal publicaties is niet langer een criterium van het SEP 2015-2021.

Flexibiliteit in de bekostiging en vraagfinanciering

Naast de in deze brief geschetste denkrichtingen en onderzoeken die uitgaan van aanpassingen in de huidige bekostigingssystematiek, zijn er ook ontwikkelingen die mogelijk vragen om meer flexibiliteit in de bekostiging. Zo is er het experiment 'Flexstuderende' in het initieel onderwijs en zijn er experimenten met vraagfinanciering in het deeltijd en duaal onderwijs. Beide dragen bij aan het leggen van een fundament voor een cultuur van permanent leren en ontwikkelen.

In het experiment 'Flexstuderende' (tot uiterlijk 2022) wordt beproefd welke gevolgen een eventuele structurele inbedding van het flexstuderende heeft voor de bekostigingssystematiek. Binnen dit experiment kunnen deelnemende instellingen afwijken van de regel dat voltijdstudenten altijd voor een volledig studiejaar collegegeld betalen. Voltijdstudenten die naast hun studie andere activiteiten (voor bijvoorbeeld de medezeggenschap) ondernemen of zich door omstandigheden als ziekte of verantwoordelijkheden als mantelzorger of ouder niet volledig op hun studie kunnen richten, betalen in het experiment per studiepunt. De bekostigingssystematiek wordt hier in het experiment niet op aangepast. Gedurende het experiment wordt de flexstudent wat betreft de bekostiging beschouwd als een regulier ingeschreven voltijdstudent.

Uit onderzoek zal moeten blijken of een meer flexibeler vorm van bekostigen meer maatwerk biedt en beter tegemoet komt aan de specifieke situaties en de specifieke vraag van studenten. Invoering van flexstuderende zal een ingrijpende wijziging van de bekostigingssystematiek betekenen en tijd kosten gezien de benodigde aanpassing van wet- en regelgeving. In het onderzoek zullen de

²⁹ Rapport over de evaluatie van de prestatiebekostiging hoger onderwijs "van afvinken naar aanvonken", 20 maart 2017.

³⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017), Kamerbrief over wetenschap met impact.

budgettaire, juridische en uitvoeringstechnische effecten van een dergelijke wijziging van de bekostigingssystematiek in beeld worden gebracht.

Onze referentie
1141990

In de experimenten met vraagfinanciering krijgen studenten in het deeltijd en duaal onderwijs zowel bij publieke als private opleidingen korting op het collegegeld in de vorm van een voucher en wordt de overheidsfinanciering (voucher) per module betaald in plaats van per volledig jaar. In het experiment vraagfinanciering wordt onderzocht of deze vorm van financiering zal leiden tot een aantrekkelijker aanbod van deeltijd en duaal hoger onderwijs en daarmee tot hogere deelname en diplomering. Ook wordt onderzocht of deze aanpak tot een grotere betrokkenheid en investeringsbereidheid van werkgevers kan leiden.

Vertrekpunt voor aanpassing van het bekostigingsmodel

Het huidige bekostigingsmodel functioneert op hoofdlijnen goed. Recentelijk zijn naar aanleiding van het IBO Wetenschappelijk onderzoek en de Wetenschapsvisie, optimalisaties doorgevoerd in het onderzoekdeel van het bekostigingsmodel.³¹ Een verdere verbetering van het model zou hierop moeten voortbouwen.

Voorgaande analyse laat zien dat het bekostigingsmodel, door het evenwicht van variabele en vaste bekostiging, zorgt voor zowel stabiliteit als flexibiliteit. Ontwikkelingen als grote fluctuaties in studentenaantallen, toenemende matchingsdruk door succesvol gebruik van tweede/derde geldstroom of een toename van onbekostigde "tweedekans" studenten bij een instelling kunnen echter zorgen voor ongewenste effecten die vragen om bijsturing. In deze brief heb ik een aantal denkrichtingen voorgesteld waarmee het bekostigingsmodel kan worden aangepast om een oplossing te bieden voor de geschetste knelpunten. Met behulp van deze denkrichtingen zou de bekostigingssystematiek beter rekening kunnen houden met, en maatwerk kunnen bieden voor de genoemde ontwikkelingen. Tevens doe ik concrete voorstellen waarop vervolgonderzoek zich zou moeten richten, om tot een verdeling van de rijksbijdrage te komen die meer recht doet aan de taken en activiteiten van universiteiten en hogescholen.

De doelen en ambities moeten voorop staan bij het doorvoeren van aanpassingen in de systematiek van bekostigen. Bij alle denkrichtingen is het belangrijk om in ogenschouw te houden wat de oplossingsrichtingen betekenen voor onder meer de stabiliteit van de bekostiging, de verwevenheid van onderwijs en onderzoek, gelijke kansen voor elke student en de aansluiting en doorstroom in het onderwijs. Oplossingen kunnen ook buiten het bekostigingsmodel worden gezocht. Zo kunnen instrumenten als kwaliteitsafspraken, sectorplannen en procedures in de tweede geldstroom worden ingezet om te sturen op beleidsmatige en meer dynamische elementen. Ook kan worden gezien welke oplossingen er liggen in nadere onderlinge samenwerking tussen instellingen en met het bedrijfsleven als het gaat om het toegankelijk houden van het opleidingsaanbod.

Uiteraard hebben alle denkrichtingen voor- en nadelen. Meer variabele bekostiging bouwt de flexibiliteit in om veranderingen, bijvoorbeeld in

³¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Wetenschapsvisie 2025: keuzes voor de toekomst. Bijlage 2 voor een reactie op de beleidsvarianten van het IBO Wetenschappelijk onderzoek.

studentenaantallen, sneller te vertalen naar de rijksbijdrage. Meer vaste bekostiging zorgt juist voor stabiliteit en zekerheid die nodig is om lange termijn beslissingen te nemen over investeringen in infrastructuur en personele capaciteit (meer vaste dienstverbanden) en biedt ruimte voor innovatie. Aanpassingen in het model zonder extra middelen zullen altijd leiden tot herverdeeleffecten tussen instellingen waarbij problematiek mogelijk wordt verschoven of andere knelpunten ontstaan.

Onze referentie
1141990

Via deze brief heb ik gereageerd op de moties Rog/Duisenberg en Straus/Duisenberg en de toezegging die ik heb gedaan in het AO Hoger Onderwijs en Wetenschap van 25 januari jl. om uw Kamer te informeren over mogelijke aanpassingen van de bekostigingssystematiek.³² In uitwerking van deze moties en toezegging heb ik een aantal denkrichtingen geschetst. Gezien de beleidsmatige, financiële en juridische consequenties, stel ik voor dat een besluit over een eventuele aanpassing van de bekostigingssystematiek wordt gemaakt door een volgend kabinet.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

dr. Jet Bussemaker

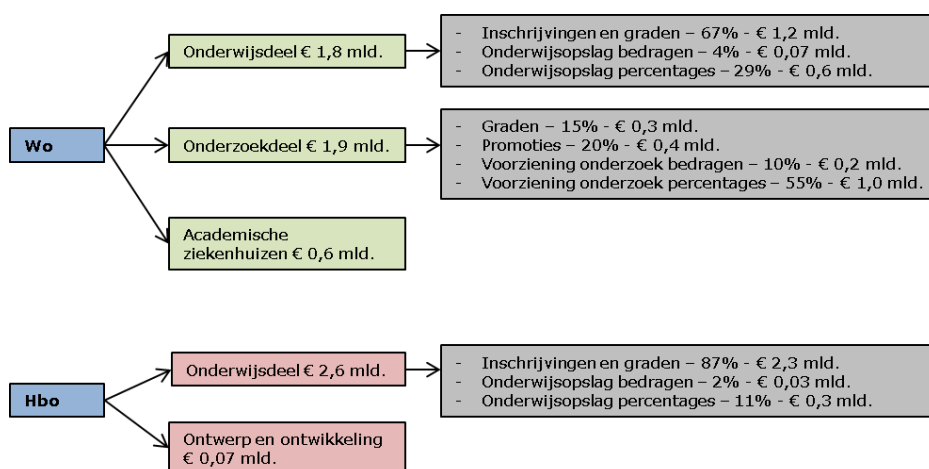
³² Kamerstuk 2016/2017, 34550 VIII, nr. 24 (motie Rog/Duisenberg) en kamerstuk 2016/2017, 34550 VIII, nr. 119 (motie Straus/Duisenberg). Toezegging in AO Hoger Onderwijs, Prestatieafspraken, voortgang Strategische Agenda en monitoring Studievoorschot en Wetenschapsbeleid.

Bijlage 1 – Beschrijving bekostigingsmodel hoger onderwijs.

Onze referentie
1141990

- Afbeelding 1 is een schematische weergave van het bekostigingsmodel voor hoger onderwijs. De rijksbijdrage voor universiteiten wordt opgedeeld in een onderwijsdeel, onderzoekdeel en een deel ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek. De rijksbijdrage voor hogescholen is opgedeeld in een onderwijsdeel en een deel ontwerp en ontwikkeling. Daarnaast ontvangen instellingen tot en met 2017 middelen in het kader van het experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs.

Afbeelding 1: schematische weergave van het bekostigingsmodel hoger onderwijs.



Noot: bedragen en percentages komen overeen met de stand uit de tweede rijksbijdragebrief 2017.

- Instellingen krijgen de rijksbijdrage rechtstreeks uitgekeerd in de vorm van een lumpsum. Instellingen bepalen zelf op welke wijze zij de rijksbijdrage verdelen over de verschillende faculteiten, opleidingen of afdelingen. De middelen voor academische ziekenhuizen afkomstig uit de rijksbijdrage van het wo, dienen universiteiten onverwijld door te geven aan de academische ziekenhuizen.
- De omvang van het onderwijsdeel wordt jaarlijks bijgesteld voor veranderingen in studentenaantallen. Deze correctie vindt plaats op basis van de referentieraming (prognose voor ontwikkeling van studentenaantallen tot en met 2030). Deze extra middelen of korting worden verdeeld via de post "inschrijvingen en graden". Het onderzoekdeel wordt niet bijgesteld voor veranderingen in studentenaantallen.
- Ieder onderdeel van de rijksbijdrage kent een variabele en een vaste component. In het onderwijsdeel vormt de onderwijsopslag in percentages de vaste voet en in het onderzoekdeel is dat de voorziening onderzoek in percentages. Een vaste voet houdt rekening met vaste kosten van instellingen, bijvoorbeeld voor personeel, onderzoeksinfrastructuur en huisvesting. De vaste voet van universiteiten bestond al ver voor de jaren tachtig. Het aandeel van de Technische Universiteit Delft is bijvoorbeeld in 1991 vergroot in verband met de aanwezigheid van een kernreactor.
- De variabele component in het onderwijsdeel wordt verdeeld op basis van het aantal bekostigde inschrijvingen en graden. De variabele component in het onderzoekdeel wordt verdeeld op basis van het aantal bekostigde graden en het aantal afgeronde promoties en ontwerpercificaten. In het onderzoekdeel wordt een vast percentage van 15% verdeeld over het aantal bekostigde graden en een vast percentage van 20% wordt verdeeld over het aantal afgeronde promoties en ontwerpercificaten. In het onderwijsdeel wordt het bedrag dat beschikbaar is, na aftrek van de onderwijsopslag in bedragen en de onderwijsopslag in percentages, verdeeld over het aantal bekostigde inschrijvingen en graden.

- Bekostiging voor een inschrijving of graad kent drie verschillende tarieven afhankelijk van de soort opleiding: laag, hoog en top. Bijvoorbeeld: economie is laag, techniek is hoog is en geneeskunde is top. De verhouding tussen laag, hoog en top en bijbehorende bedragen worden weergegeven in tabel 1. Voor een hoog bekostigde inschrijving of graad ontvangt een universiteit dus 1,5x het bedrag van een laag bekostigde inschrijving.

Onze referentie
1141990

Tabel 1: Bekostigingsniveaus opleidingen in het hoger onderwijs.

	Hbo	Wo	
	Onderwijsdeel Per inschrijving en graad	Onderwijsdeel Per inschrijving en graad	Onderzoekdeel Per graad
Laag	€ 5.249 (1,00)	€ 3.709 (1,00)	€ 1.981 (1,00)
Hoog	€ 6.719 (1,28)	€ 5.564 (1,50)	€ 2.972 (1,50)
Top	€ 7.874 (1,50)	€ 11.128 (3,00)	€ 5.944 (3,00)

Noot: bedragen komen overeen met de stand uit de tweede rijksbijdragebrief 2017.

- Bij de verdeling van de rijksbijdrage wordt een t-2-systematiek gehanteerd. Dat wil zeggen dat wijzingen in het aantal studenten en graden pas vijftien maanden later meetellen in de verdeling van de rijksbijdrage. Zo telt bijvoorbeeld het aantal inschrijvingen op 1 oktober 2017 mee voor de verdeling van de rijksbijdrage voor het jaar 2017.
- Hogescholen met wo-opleidingen ontvangen wel bekostiging uit het onderwijsdeel wo (inschrijvingen en graden), maar niet uit het onderzoekdeel wo.
- Naast de rijksbijdrage, ontvangen instellingen ook inkomsten uit de tweede geldstroom (NWO) en derde geldstroom (EU-subsidies en inkomsten uit contractonderwijs- en onderzoek), alsmede inkomsten uit collegegelden. De middelen uit de tweede en derde geldstroom zijn niet vrij besteedbaar maar geormerkt voor onderzoeksprojecten.

Historische ontwikkeling bekostigingsmodel hoger onderwijs.

- Het huidige bekostigingsmodel is ingevoerd in 2011 na intensief overleg met en instemming van de Vereniging Hogescholen, de VSNU en studentenbonden. Daar zijn vele wijzigingen in de systematiek aan vooraf gegaan, van verdeling op declaratiebasis en het aantal ingeschreven studenten, tot aan een studentonafhankelijk basisbedrag om meer stabiliteit te brengen in de bekostiging (een vaste voet, die bij hogescholen 11% is en bij universiteiten 29% in 2016). Dit is ook in lijn met het advies van de Commissie Veerman uit 2010 dat pleit voor een groter aandeel vaste financiering zodat instellingen hun academisch profiel kunnen aanscherpen.³³ In aanvulling op de herziening van 2011, zijn voor de jaren 2013-2017 prestatieafspraken met individuele hogescholen en universiteiten toegevoegd aan het verdeelmodel.
- Een effectief bekostigingsmodel moet enerzijds stabiliteit creëren en anderzijds prikkels bevatten om prestaties te belonen. Met de invoering van het huidige bekostigingsmodel en de maatregelen uit de Wetenschapsvisie 2025 naar aanleiding van het IBO Wetenschappelijk onderzoek, is de stabiliteit en voorspelbaarheid in de bekostiging vergroot. Binnen de eerste geldstroom is er meer balans gekomen tussen variabele bekostiging (inschrijvingen en graden) en vaste bekostiging (vaste voet). Vanaf 2017 is de invloed van de promotiecomponent in het onderzoekdeel gemaximeerd op 20% van het onderzoekdeel en wordt er in het onderzoekdeel uitgegaan van driejarige gemiddelden voor graden en promoties.³⁴ Van het huidige bekostigingsmodel gaan prikkels uit om de voorkeuren van studenten goed te accommoderen in het onderwijs en het behalen van diploma's en promoties te belonen, maar is er voor de instellingen vooral ook ruimte om zelf accenten te leggen.

³³ Veerman, C. (2010), Differentiëren in drievoud. Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel.

³⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014), Wetenschapsvisie 2025: keuzes voor de toekomst.

Bijlage 2 – Factsheet.

Onze referentie

1141990

Indicator 1.a: Ontwikkeling studentenaantallen en rijksbijdrage.

Wo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Groei
Studenten	238.046	233.579	241.672	246.218	248.989	253.884	7%
Gewogen bekostigde inschrijvingen	189.557	199.193	204.196	214.763	223.861	227.733	18%
Totaal rijksbijdrage (x € mln.)	€ 3.460	€ 3.511	€ 3.583	€ 3.671	€ 3.736	€ 3.833	11%
Rijksbijdrage prijspeil 2016 (x € mln.)	€ 3.607	€ 3.581	€ 3.605	€ 3.656	€ 3.754	€ 3.833	6%
Onderwijsdeel (x € mln.)	€ 1.643	€ 1.667	€ 1.644	€ 1.700	€ 1.734	€ 1.796	9%
Onderwijsdeel prijspeil 2016 (x € mln.)	€ 1.713	€ 1.700	€ 1.653	€ 1.693	€ 1.743	€ 1.796	5%
Onderzoekdeel (x € mln.)	€ 1.817	€ 1.817	€ 1.817	€ 1.838	€ 1.861	€ 1.887	4%
Onderzoekdeel prijspeil 2016 (x € mln.)	€ 1.894	€ 1.854	€ 1.827	€ 1.830	€ 1.871	€ 1.887	0%

Hbo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Groei
Studenten	418.732	416.069	433.933	439.670	434.837	438.362	5%
Gewogen bekostigde inschrijvingen	342.424	355.534	361.218	361.272	366.277	365.992	7%
Totaal rijksbijdrage (x € mln.)	€ 2.521	€ 2.557	€ 2.641	€ 2.770	€ 2.847	€ 2.852	13%
Rijksbijdrage prijspeil 2016 (x € mln.)	€ 2.628	€ 2.608	€ 2.657	€ 2.758	€ 2.861	€ 2.852	9%
Onderwijsdeel (x € mln.)	€ 2.457	€ 2.435	€ 2.409	€ 2.525	€ 2.593	€ 2.586	5%
Onderwijsdeel prijspeil 2016 (x € mln.)	€ 2.561	€ 2.484	€ 2.423	€ 2.515	€ 2.606	€ 2.586	1%

Bron: De aantallen zijn afkomstig van DUO. De bedragen voor 2011 tot en met 2015 zijn afkomstig uit het jaarverslag 2015 van OCW en EZ. De bedragen voor 2016 zijn afkomstig uit de begroting 2017 van OCW en EZ. Het omrekenen naar prijspeil 2016 is gebeurd op basis van gegevens uit bijlage 8 MEV 2017 (prijs netto materiële overheidsconsumptie). Het onderwijs kent echter een grotere loongevoeligheid.

Noot: De aantallen zijn exclusief niet-EER studenten en inclusief studenten in het groene onderwijs. De aantallen voor bekostigde inschrijvingen zijn gewogen (gecorrigeerd voor factoren laag, hoog en top). De aantallen voor gewogen bekostigde inschrijvingen die gebruikt worden voor bekostigingsjaar 2011 betreffen de aantallen op peildatum 1 oktober 2009, de aantallen die gebruikt worden voor bekostigingsjaar 2016 betreffen de aantallen op peildatum 1 oktober 2014.

Noot: Rijksbijdrage wo is onderwijsdeel + onderzoekdeel + prestatiebekostiging, inclusief groen onderwijs. Rijksbijdrage hbo is onderwijsdeel + ontwerp en ontwikkeling + prestatiebekostiging, inclusief groen onderwijs.

Noot: De ontwikkeling van het onderwijsdeel is niet een-op-een gelijk aan de ontwikkeling van studentenaantallen doordat er de afgelopen jaren sprake is geweest van generieke kortingen, bijvoorbeeld als gevolg van maatregelen uit het Regeerakkoord die verwerkt zijn in het onderwijsdeel.

Indicator 1.b: Ontwikkeling studentenaantallen, onderzoekdeel en onderwijsdeel per universiteit. (Onderstaande eerste en derde kolom van de tabel komen overeen met indicator 1.1 in de brief).

	Groei studenten 2011-2016	Groei bekostigde inschrijvingen 2011-2016	Groei onderzoekdeel 2011-2016	Groei onderwijsdeel 2011-2016
Universiteit Leiden	34%	38%	-2%	15%
Rijksuniversiteit Groningen	1%	24%	-3%	9%
Universiteit Utrecht	-1%	9%	-8%	1%
Erasmus Universiteit Rotterdam	15%	23%	5%	12%
Technische Universiteit Delft	22%	27%	-3%	5%
Technische Universiteit Eindhoven	47%	50%	-4%	11%
Universiteit Twente	-2%	20%	-4%	-1%
Wageningen University	54%	72%	2%	21%
Universiteit Maastricht	7%	22%	8%	2%
Universiteit van Amsterdam	-6%	7%	-1%	5%
Vrije Universiteit Amsterdam	-12%	11%	-1%	2%
Radboud Universiteit Nijmegen	4%	19%	-4%	3%
Universiteit van Tilburg	-4%	-4%	23%	-8%

Bron: De aantallen zijn afkomstig van DUO. De bedragen voor onderwijs en onderzoek zijn afkomstig van OCW. Het omrekenen naar prijspeil 2016 is gebeurd op basis van gegevens uit bijlage 8 MEV 2017 (prijs netto materiële overheidsconsumptie).

Noot: De aantallen studenten zijn exclusief niet-EER studenten en inclusief studenten in het groen onderwijs. De aantallen voor bekostigde inschrijvingen zijn gewogen (gecorrigeerd voor factoren laag, hoog en top). De bedragen voor onderzoek zijn exclusief bedragen voor internationale instellingen en het zwaartekrachtprogramma. De bedragen voor onderwijs zijn exclusief bedragen voor internationale instellingen.

Onze referentie
1141990

Indicator 1.c: Onderzoekscapaciteit Nederlandse universiteiten naar wetenschapsgebied in % van het totaal, op basis van fte, 2015. (Toelichting op indicator 1.3 in de brief).

	WP totaal	WP 1	WP 2	WP 3
Landbouw	5%	4%	4%	6%
Natuurwetenschappen	18%	14%	26%	18%
Techniek	18%	14%	16%	24%
Sociale wetenschappen	21%	29%	18%	13%
Geneeskunde	31%	30%	28%	36%
Humaniora	7%	9%	9%	3%
Totaal	100%	43%	25%	32%

Bron: Rathenau Instituut (2016). Factsheet R&D-uitgaven en - capaciteit.

Indicator 1.d. Ontwikkeling in onderzoeksinzet wetenschappelijk personeel, in FTE per wetenschapsgebied, 2005-2015

	2005*	2015*	groei in fte	groei in %
alfa totaal	1.259	1.436	177	14%
1e geldstroom	848	813	-35	-4%
2e geldstroom	337	444	107	32%
3e geldstroom	74	162	88	118%
bèta totaal	7.344	8.161	817	11%
1e geldstroom	2.919	2.745	-174	-6%
2e geldstroom	2.179	2.313	133	6%
3e geldstroom	2.246	3.152	906	40%
gamma totaal	3.205	4.351	1.145	36%
1e geldstroom	2.116	2.594	477	23%
2e geldstroom	584	946	361	62%
3e geldstroom	505	792	286	57%
gezondheid totaal	4.442**	6.394	1.952	44%
1e geldstroom	1.838 **	2.569	731	40%
2e geldstroom	915**	1.405	490	54%
3e geldstroom	1.688 **	2.413	725	43%
1e geldstroom totaal	7.721	8.721	1.000	13%
2e geldstroom totaal	4.015	5.106	1.091	27%
3e geldstroom totaal	4.513	6.517	2.004	44%

Bron data: Rathenau Instituut (2016) op basis van VSNU. Datapublicatie R&D-uitgaven en- capaciteit. Deze datapublicatie geeft in aantallen fte weer uit welke geldstroom de Nederlandse universiteiten de onderzoeksinzet van hun wetenschappelijk personeel bekostigen en tevens op welke sectoren (HOOP-gebieden) deze wordt ingezet.

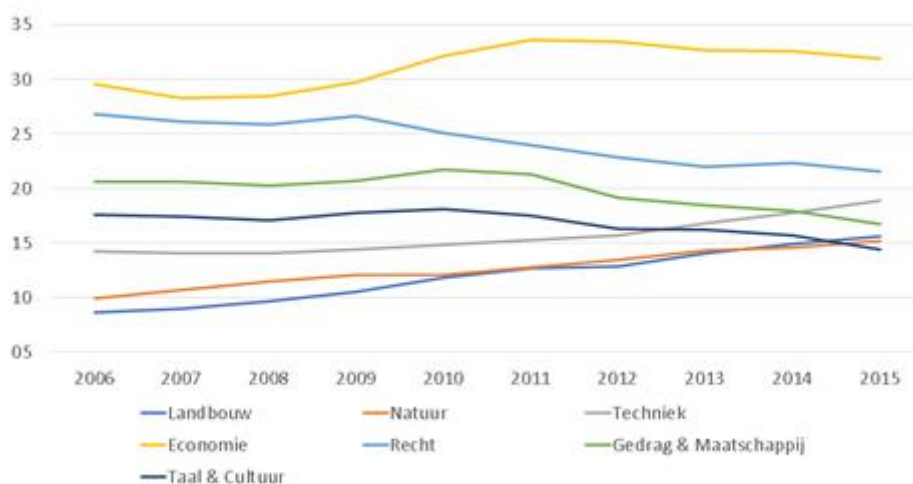
(<https://www.rathenau.nl/page/onderzoekscapaciteit-hoofdgebiet-en-geldstroom>. De link onderaan die webpagina geeft toegang tot de gedetailleerde cijfers per HOOP-gebied).

*: Om gevoeligheid voor uitschieters te vermijden zijn voor 2005 en 2015 driejaarsgemiddelden berekend (2003-2005, respectievelijk 2013-2015). Daarnaast zijn de HOOP-gebieden opgeteld tot alfa, bèta, gamma en gezondheid. Alfa is opgebouwd uit de HOOP gebieden: Taal en Cultuur; Bèta is Landbouw, Natuur en Techniek; Gamma is Economie, Recht, Gedrag en Maatschappij.

** Voor gezondheid geldt dat één van de acht UMCs in Nederland niet in de cijfers zit. In 2008 is het LUMC cijfers gaan leveren en het AMC is daarmee gestopt. Het LUMC was in termen van fte onderzoekinzet groter, maar onbekend is hoeveel exact. Om hiermee rekening te houden is het groeicijfer gecorrigeerd voor het verschil in omvang tussen het LUMC en AMC. Bij gebruik van ongecorrigeerde brondata, zouden de groeipercentages voor gezondheid uitkomen op 51% (totaal), 44% (1^e geldstroom), 78% (2^e geldstroom) en 46% (3^e geldstroom).

Onze referentie
1141990

Indicator 1.f: Aantal studenten per stafflid (student-staf ratio) per HOOP-gebied.

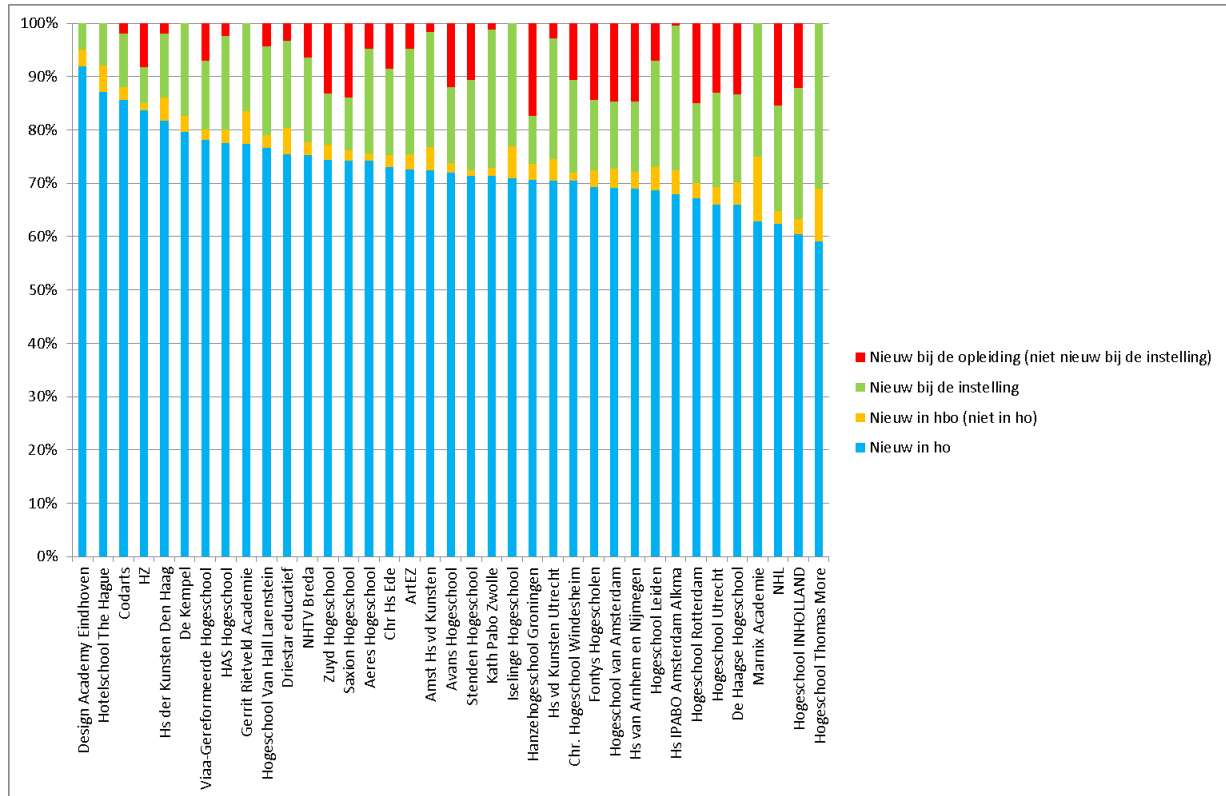


Bron: VSNU/CBS, 1cijferHO 2015.

Noot: Er is geen eenduidige norm te geven voor een ideale staf-student ratio omdat deze varieert afhankelijk van het vakgebied, de soort opleiding en de opleidingsfase. De ratio bij technische opleidingen is over het algemeen lager vanwege de benodigde intensieve begeleiding, met name in de masterfase (bijvoorbeeld practica).

Indicator 1.g. Verdeling van de instroom over hogescholen in 2016

Onze referentie
1141990



Bron: DUO

Noot: de tabel illustreert de voorgeschiedenis van eerstejaars studenten bij de verschillende hogescholen. Er is uitgegaan van de hoogste vooropleiding. Alleen van de groep "nieuw in ho" kan gesteld worden dat hiervoor nog geen eerdere aanspraak op bekostiging HO is gemaakt.

Bijlage 3 – Denkrichtingen

Onze referentie
1141990

a)	Aansluiting tussen onderwijsdeel en onderzoekdeel
Probleem en doel	Door groeiende studentenaantallen is scheefgroei ontstaan tussen het onderwijsdeel en onderzoekdeel wat de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek en de balans tussen onderwijs- en onderzoekstaken van wetenschappelijk personeel onder druk zet. Een aanpassing van het onderzoekdeel kan zorgen voor een meer evenwichtige verdeling van de middelen over de instellingen en opleidingstypen gegeven de aanhoudende groei in studentenaantallen en in het bijzonder in bètatechnische opleidingen.
Voorstel	De scheefgroei tussen het onderwijsdeel en onderzoekdeel als gevolg van studentengroei, kan worden verminderd door de vaste voet in het onderzoekdeel te herijken voor studentengroei. Dit kan door de bestaande middelen op een nieuwe wijze over de instellingen te verdelen of door met extra financiële middelen te corrigeren voor de ontwikkeling van bekostigde inschrijvingen uit het verleden. Voor een eventueel te ontwikkelen toekomstige systematiek waarbij periodiek gecorrigeerd wordt is verder onderzoek vereist (zie denkrichting e).
Beleids effecten	<ul style="list-style-type: none"> • Een aanpassing in de vaste voet van het onderzoekdeel, in plaats van het variabele deel van het onderzoekdeel, is in lijn met het IBO Wetenschappelijk onderzoek dat vergroting van de stabiliteit en voorspelbaarheid in de onderzoeksbevestiging voorstaat. Een vaste voet draagt bij aan jaar-op-jaar stabiliteit van de rijksbijdrage van een instelling en dat heeft een positief effect op: <ul style="list-style-type: none"> ○ Het aantal vaste contracten. ○ Het behoud of verbetering van huidige studenten-staf ratio's en betere balans in onderwijs- en onderzoektaken van wetenschappelijk personeel. ○ De investeringscapaciteit om groei te accommoderen. • Eenmalig bijstellen van de vaste voet van het onderzoekdeel op basis van studentengroei in de afgelopen jaren versterkt de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek. • Dit scenario corrigeert alleen de vaste voet. Als gevolg van dit scenario zal de rijksbijdrage van een instelling met veranderende studentenaantallen in de toekomst dus niet wijzigen.
Budgettaire effecten	Bandbreedte: € 0 – 0,4 mld. structureel per jaar voor wo, afhankelijk van de mate waarin de vaste voet van het onderzoekdeel gecorrigeerd wordt voor studentengroei en/of voor andere parameters die kostenbepalend zijn in het onderzoekdeel (zie ook denkrichting e). Een budgetneutrale variant leidt tot herverdeeleffecten bij de instellingen.
Juridische effecten	Deze denkrichting vergt geen wijziging van wet- of regelgeving zolang de middelen verdeeld worden op basis van bestaande parameters in het model. <u>Invoering mogelijk per: 2018.</u>
Uitvoeringseffecten	Deze denkrichting heeft geen uitvoeringseffecten zolang de middelen verdeeld worden op basis van bestaande parameters in het model. <u>Invoering mogelijk per: 2018.</u>

b)	Verlagen matchingsdruk
Probleem en doel	<ul style="list-style-type: none"> • De praktijk van het matchen van subsidies voor onderzoek vanuit

	de tweede en derde geldstroom legt beslag op een deel van het onderzoeksbudget van de universiteiten waardoor er matchingsdruk ontstaat. Een lagere matchingsdruk vergroot de ruimte voor ongebonden onderzoek en kan de verwevenheid van onderwijs en onderzoek versterken.
Voorstel	<ul style="list-style-type: none"> • Een budgetneutraal voorstel om een hogere uitkering te honoreren per ingediend voorstel in de tweede geldstroom of het verkleinen van deze geldstroom ten gunste van de eerste geldstroom, maakt dat minder projecten gehonoreerd kunnen worden met als gevolg nog lagere honoreringspercentages. Ook kan het de kwaliteitsimpuls, die door de competitie is ontstaan, verminderen.³⁵ • Een variant waarbij extra middelen worden toegevoegd aan de tweede geldstroom om de druk op de eerste geldstroom te verlichten: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Extra vergoeding per project om cofinanciering vanuit de eerste geldstroom te ontlasten: € 75 miljoen structureel per jaar. ◦ Vanaf 2015 is er via de SEO-regeling (Stimulering Europees Onderzoek) € 50 miljoen beschikbaar gesteld om publiek gefinancierde instellingen via de eerste geldstroom te compenseren voor de belasting van matching op subsidies uit Europese onderzoeksprojecten (in het kader van Horizon 2020). Om de matchingsdruk bij de deelname aan Europese onderzoeksprogramma's te verlagen, kan het budget voor de stimulering van de deelname aan Horizon 2020 worden verdubbeld van jaarlijks € 50 miljoen naar € 100 miljoen. De huidige tegemoetkoming van 9% van de (in)directe kosten van Europese subsidies kan dan omhoog naar 18%.
Beleideffecten	<ul style="list-style-type: none"> • Een hogere vergoeding vanuit de tweede geldstroom geeft de instellingen meer ruimte in hun onderzoeksbudget voor lange termijn onderzoek, nieuwe gedurfde projecten en het intensiveren van de relatie tussen onderwijs en onderzoek.
Budgettaire effecten	Bandbreedte: 0 - € 125 mln. structureel per jaar voor hbo (via SEO-regeling) en wo.
Juridische effecten	Deze maatregelen vergen geen wijziging van wet-of regelgeving, aangezien de middelen worden verdeeld binnen de kaders van NWO. <u>Invoering mogelijk per: 2018.</u>
Uitvoeringseffecten	Geen uitvoeringseffecten. De middelen kunnen via de bestaande regelingen van NWO worden verdeeld. <u>Invoering mogelijk per: 2018.</u>

c)	Nominale bekostiging in het onderwijsdeel deels loslaten
Probleem en doel	<ul style="list-style-type: none"> • Instellingen met relatief veel "tweedekans" studenten en doorstroom van studenten met een hbo-propedeuse diploma schieten daar, als gevolg van de nominale bekostiging, financieel bij in. Het is mogelijk gelijke kansen in het hoger onderwijs te bevorderen door middel van de aanpassing van de systematiek van nominale bekostiging.
Voorstel	<ul style="list-style-type: none"> • In dit scenario wordt de nominale bekostiging deels losgelaten: Nominaal + 1 jaar bekostigen: de maximale bekostigingsduur voor iedere studie wordt met één jaar verlengd. Dat betekent dat een

³⁵ Kamerstuk 31288 nr. 561.

	<p>inschrijving voor een driejarige wo opleiding maximaal vier keer mee kan tellen voor bekostiging en een inschrijving voor een vierjarige hbo opleiding maximaal vijf keer mee kan tellen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Het is ook mogelijk om nominale bekostiging niet generiek los te laten, maar enkel voor specifieke groepen. Bijvoorbeeld voor studenten die als gevolg van een negatief bindend studieadvies switchen naar een andere instelling of studenten die na een hbo-propedeuse doorstromen naar het wo. Deze variant is wel ingewikkelder voor de uitvoering door DUO.
Beleids effecten	<ul style="list-style-type: none"> Dit voorstel biedt ruimere financiering voor instellingen met studenten die 1 jaar langer dan nominaal studeren, zoals studenten die eerder een negatief bindend studieadvies hebben ontvangen, doorstromers vanuit een hbo-propedeuse of studenten die na het eerste jaar van studie wisselen. Deze generieke variant biedt echter ook ruimere financiering voor studenten die zonder goede reden langer dan nominaal studeren. N.B. Deze variant biedt geen ruimere financiering voor studenten die elders in het hoger onderwijs al een diploma hebben gehaald en vervolgens verder studeren (bijvoorbeeld bachelor hbo → bachelor wo). Dit betreft een tweede studie en tweede studies worden niet bekostigd (met uitzondering van zorg en onderwijs). Zie hiervoor de Kamerbrief met scenario naar aanleiding van de motie van Dijk/Mohandis.³⁶ Dit voorstel is van invloed op het variabele deel van de bekostiging. Een groter variabel deel draagt niet bij aan jaar-op-jaar stabiliteit van de rijksbijdrage. Bij een groter variabel deel verandert de rijksbijdrage sterker mee bij veranderende (stijgen en dalen) studentenaantallen. Een instelling met fors stijgende of dalende studentenaantallen ziet dit vertaald in de rijksbijdrage.
Budgettaire effecten	<p>Bandbreedte: € 0 – 0,6 mld. structureel per jaar voor hbo en wo. In een budgetneutrale variant komen meer inschrijvingen in aanmerking voor bekostiging waardoor de bestaande middelen over een groter aantal bekostigde inschrijvingen worden verdeeld en de vergoeding per inschrijving daalt. Gunstig voor instellingen met relatief veel niet-nominale inschrijvingen en omgekeerd. In het wo is het aandeel niet-nominale inschrijvingen gemiddeld hoger dan in het hbo.</p>
Juridische effecten	<p>Om de parameters van het onderwijsdeel te wijzigen dient het uitvoeringsbesluit WHW 2008 gewijzigd te worden. Dit vergt een wijzigings-AMvB. <u>Invoering mogelijk per: op z'n vroegst 2020.</u></p>
Uitvoeringseffecten	<p>Vergt een eenmalige aanpassing van het systeem van bekostigingsparameters. <u>Invoering mogelijk per: op z'n vroegst 2020 (mede afhankelijk van omvang andere wijzigingstrajecten bij DUO).</u></p>

d)	Aanpassen bekostigstarieven voor opleidingen
Probleem en doel	De groeiende instellingen, zoals de technische universiteiten, algemene universiteiten met bètaopleidingen of de groene hogescholen, geven aan dat de kosten van hun opleidingen niet goed aansluiten bij het tarief dat zij hiervoor ontvangen via de

³⁶ Kamerstuk 31288 nr. 583. Kamerbrief over maximering collegegeld voor tweede studies.

	<p>bekostiging. Aanpassing van de bekostiging van verschillende typen opleidingen kan zorgen voor een betere aansluiting op de taken, activiteiten en studentengroei van instellingen.</p>
Voorstel	<p>Opleidingen zijn ingedeeld in drie categorieën; laag, hoog en top. Bijvoorbeeld: economie is laag, techniek is hoog en geneeskunde is top. Deze niveaus worden gebruikt bij het bepalen van het tarief voor de vergoeding van inschrijvingen en graden in het onderwijsdeel van de rijksbijdrage. Dit vindt zowel plaats in het onderwijsdeel (inschrijvingen en graden) als in het onderzoekdeel wo (graden).</p> <p>Op dit moment is de verhouding in het wo: laag = 1, hoog = 1,5 en top = 3. Voor een hoog bekostigde inschrijving of graad ontvangt een instelling dus 1,5x het bedrag van een laag bekostigde inschrijving. In het hbo is de verhouding: laag = 1, hoog = 1,28 en top = 1,50. De niveaus zijn gelijk voor bachelor- en masteropleiding. In het onderzoekdeel wo wordt 15% verdeeld op basis van het aantal verleende graden. Ook hier is de verhouding 1,00, 1,50 en 3,00. Voor mastergraden wordt het tarief vervolgens nog verdubbeld.</p> <p>In deze denkrichting wordt voorgesteld om een onderzoek te doen om te bepalen of en hoe de tarieven van opleidingen in wo en hbo aangepast dienen te worden. De factoren kunnen worden gewijzigd om bepaalde opleidingen een hogere of lagere vergoeding per inschrijving en graad te geven.</p>
Beleids effecten	<ul style="list-style-type: none"> • Bij extra financiële middelen neemt het variabele aandeel in het onderwijsdeel toe. Dit kan leiden tot verbetering tussen de aansluiting van taken en bekostiging, maar kan ook bijdragen aan meer sturing op inschrijvingen en graden door instellingen. Hoe hoger het variabele deel van de bekostiging, des te gevoeliger wordt de rijksbijdrage voor schommelingen in studentenaantallen. Hoe groter de verschillen tussen de factoren, des te gevoeliger wordt de rijksbijdrage voor verschuivingen in de samenstelling van de studentenpopulatie. De rijksbijdrage wordt daardoor onvoorspelbaarder. Hierdoor kan het CvB van een instelling (in vergelijking met scenario 2) minder goed acteren op verwachte inkomsten uit de rijksbijdrage en dat creëert bijvoorbeeld een minder goede basis voor vaste contracten.
Budgettaire effecten	<p>Bandbreedte: € 0 - € 0,5 mld. structureel per jaar voor hbo en wo. In een budgetneutrale variant worden de bestaande middelen op een andere wijze, met behulp van een wijziging in de factoren, verdeeld over de inschrijvingen en graden. Dit leidt tot herverdeeleffecten bij instellingen. In een maximale variant wordt het tarief voor "hoog" bekostigde opleidingen in zowel de bachelor als masterfase verhoogd. Het is ook mogelijk om alleen de tarieven in de masterfase te verhogen omdat dit een onderwijsintensievere opleidingsfase is.</p>
Juridische effecten	<p>De factoren voor het onderwijsdeel hbo kunnen bij ministeriële regeling gewijzigd worden. De factoren voor het onderwijsdeel wo en het onderzoekdeel wo dienen bij AMvB gewijzigd te worden. Deze factoren staan namelijk in het UWHW 2008.</p> <p><u>Invoering mogelijk per:</u> op z'n vroegst 2019 vanwege de termijn voor een AMvB.</p>
Uitvoeringseffecten	<p>Vergt een eenmalige aanpassing van het systeem van bekostigingsparameters.</p> <p><u>Invoering mogelijk per:</u> 2019 (mede afhankelijk van omvang andere wijzigingstrajecten bij DUO).</p>

e)	Onderzoekdeel koppelen aan de oorzaken van kosten van onderzoek.
Probleem en doel	<ul style="list-style-type: none"> De bekostiging van het onderzoek sluit niet altijd goed aan bij de taken en activiteiten van universiteiten. Met het versterken van een huidige parameter of het introduceren van een nieuwe parameter in de verdeelsleutel van het onderzoekdeel, kan de bekostiging van het onderzoek in de eerste geldstroom meer gekoppeld worden aan de oorzaken van kosten van onderzoek. De bekostiging kan dan beter aansluiten bij taken van universiteiten.
Voorstel	<ul style="list-style-type: none"> In deze denkrichting wordt voorgesteld een onderzoek te laten doen naar de kostendragers van onderzoek. Als de uitkomst van het onderzoek is dat er objectieve, meetbare en toekomstbestendige kostendrager is die een significante invloed heeft op de kosten van onderzoek van universiteiten, zoals bijvoorbeeld het aantal studenten, dan kan deze betrokken worden bij de jaarlijkse berekening van de omvang van het onderzoekdeel.
Beleideffecten	<ul style="list-style-type: none"> Het huidige onderzoekdeel bestaat uit een deel op basis van het aantal verleende graden (15%), een deel op basis van het aantal promoties (20%), een deel op basis van specifieke bedragen voor instellingen (10%) en een deel op basis van een vaste voet (55%). De percentages voor graden en promoties zijn wettelijk vastgelegd. Het onderzoekdeel kent geen verdeling op basis van het aantal bekostigde inschrijvingen. De omvang van het totale budget van het onderzoekdeel verandert alleen bij loon- en prijsbijstelling en beleidsmatige in- of extensiveringen. Het budget wordt niet gecorrigeerd voor veranderende studentenaantallen. <p>Opties van nieuwe variabelen waaraan gedacht kan worden zijn het aantal studenten, een vaste voorziening voor (onderzoeks) infrastructuur en verworven EU-middelen. Deze varianten zijn destijds ook genoemd in het IBO Wetenschappelijk onderzoek uit 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> Vaste voorziening voor infrastructuur: een aparte voorziening waarbij concrete langjarige afspraken worden gemaakt over aanschaf en instandhouding van onderzoeksinfrastructuur. Hierdoor wordt transparanter gemaakt waarom sommige universiteiten hogere vergoedingen ontvangen dan anderen. Indien dit gepaard gaat met oormerking is het nadeel van deze vorm van bekostiging dat de instellingen minder flexibel kunnen omgaan met hun middelen. Verworven EU-middelen: wanneer een universiteit in competitie EU-middelen verwerft en daarmee aantoont bij te dragen aan excellente wetenschap en maatschappelijke waarde, ligt het voor de hand deze universiteit hiervoor te belonen. Echter, niet alle opleidingen zijn even goed in staat om EU-middelen te verwerven vanwege het opleidingsaanbod. Een nadeel is dat dit kan leiden tot een afname van aandacht voor onderzoek met specifiek nationale maatschappelijke relevantie. Daarbij maakt dit de stabiliteit van het onderzoekdeel zwakker.
Budgettaire effecten	<ul style="list-style-type: none"> Indien door het voorgestelde onderzoek een kostendrager benoemd kan worden, kan gezien worden hoe elk van de vaste onderzoeksbudgetten hier mee samenhangt. Een verlaging of verhoging van het onderzoekdeel per universiteit ligt dan voor de hand. Echter, omdat deze middelen vast liggen moet dit over een langere periode worden verspreid.

	<ul style="list-style-type: none"> • Wanneer er geen sprake is van extra middelen is de meest logische optie om de benodigde middelen afkomstig te laten zijn uit een verlaging van de vaste voet van het onderzoekdeel. De vaste voet is niet evenredig verdeeld over de universiteiten. Er zijn universiteiten met een relatief grote vaste voet en universiteiten met een relatief kleine vaste voet. Middelen weghalen uit de vaste voet en herverdelen op basis van een andere parameter leidt daarmee tot herverdeleffecten.
Juridische effecten	<p>Om de parameters van het onderzoekdeel wo te wijzigen dient het uitvoeringsbesluit WHW 2008 gewijzigd te worden. Dit vergt een wijzigings-AMvB.</p> <p><u>Invoering mogelijk per:</u> op z'n vroegst 2019. Vanwege afstemming met het veld en afwachten van de onderzoeksresultaten wordt dit waarschijnlijk later.</p>
Uitvoeringseffecten	<p>Vergt een eenmalige aanpassing van het systeem van bekostigingsparameters.</p> <p><u>Invoering mogelijk per:</u> op z'n vroegst 2019 (mede afhankelijk van omvang andere wijzigingstrajecten bij DUO).</p>

Onze referentie
1141990