

Een scenarioanalyse op financiële en uitvoeringseffecten flexibele deelname in het hoger onderwijs

Eindrapport

Een verkenning

63420 – Openbaar

11 februari 2021

Berenschot

Een scenarioanalyse op financiële en uitvoeringseffecten flexibele deelname in het hoger onderwijs

Eindrapport

Bram Berkhout
Susanne de Zwart
Leonore Das
Thijs van den Berg

11 februari 2021

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Leeswijzer | 7 |
| 1. Scenarioanalyse op financiële en uitvoeringseffecten flexibele deelname in het hoger onderwijs | 8 |
| 1.1 Inleiding | 9 |
| 1.2 Definitie flexibele deelname in het hoger onderwijs | 10 |
| 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen | 10 |
| 1.4 Scope van het onderzoek en gebruiksdoel resultaten | 11 |
| 1.5 Onderzoeksaanpak | 11 |
| 2. Toelichting op gekozen scenario's flexibele deelname | 14 |
| 2.1 Vier scenario's | 15 |
| 2.2 Randvoorwaarden en kanttekeningen bij interpretatie van de uitkomsten | 16 |
| 3. Aannames over samenstelling en verblijfsduur flexstudenten | 18 |
| 4. Uitkomsten scenarioanalyse | 24 |
| 4.1 Inleiding | 25 |
| 4.2 Effecten scenario's op inkomsten instellingen | 25 |
| 4.3 Effecten scenario's op uitvoeringskosten instellingen | 29 |
| 4.4 Effecten scenario's op landelijke processen | 33 |
| 4.5 Effecten scenario's op studenten | 33 |
| 4.6 Effecten scenario's op referentieraming en macrobudget | 34 |
| 5. Exploitatie-effecten instellingen versus landelijke bekostigingssystematiek | 36 |
| 5.1 Inleiding | 37 |
| 5.2 Effecten van de scenario's op financiën van hogeronderwijsinstellingen | 37 |
| 5.3 Mogelijkheden opvangen exploitatie-effecten vanuit lumpsumbekostiging | 39 |
| 5.4 Beoordeling mogelijke aanpassingen bekostigingssystematiek | 40 |
| 6. Beantwoording hoofdvragen | 46 |
| Literatuur- en bronnenlijst | 51 |
| BIJLAGE 1 Toelichting multicriteria-analysemethodiek | 52 |
| BIJLAGE 2 Verdieping scenario-analyse inkomsten instellingen | 53 |
| BIJLAGE 3 Gevoeligheidsanalyse aannames scenarioanalyse inkomsten | 59 |
| BIJLAGE 4 Toelichting op berekening effecten uitvoeringskosten instellingen | 61 |
| BIJLAGE 5 Indicatie meerkosten aanpassen onderwijslogistiek en ICT | 65 |
| BIJLAGE 6 Samenstelling klankbordgroep en werkgroepen | 66 |



Leeswijzer

Flexstuderen kan als ontwikkeling in het hoger onderwijs ook (financiële) effecten hebben voor de hogeronderwijsinstellingen. De introductie van de mogelijkheid van flexibele onderwijsdeelname door studenten zou erin kunnen resulteren dat instellingen meer of juist minder bekostiging ontvangen van het Rijk of van de student via de betaling van het collegegeld. De commissie-Van Rijn adviseerde daarom een verkenning naar de samenhang tussen de introductie van vormen van flexibele deelname aan het hoger onderwijs en de bekostigingssystematiek. Berenschot heeft deze verkenning uitgevoerd. Voor u ligt de eindrapportage van dit onderzoek.

Onze rapportage bestaat uit zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk geldt als inleiding. Hierin beschrijven we de context, scope, opzet en het gebruiksdoel van onze opdracht. Belangrijk is om hier met nadruk te benoemen dat het hoofddoel van de uitgevoerde scenarioanalyse was om een beeld te vormen van de mogelijke effecten van flexstuderen op de financiële exploitatie van instellingen. Dit onderzoek was dus niet bedoeld om de wenselijkheid van flexstuderen an sich te bepalen en ook niet om inhoudelijke keuzes te maken om flexstuderen op kleine dan wel grotere schaal te introduceren in het hoger onderwijs.

In hoofdstuk 2 werken we allereerst de fictieve scenario's uit die centraal stonden in onderzoeksfase 1 van ons project. We beschrijven tevens welke randvoorwaarden en kanttekeningen onze gesprekspartners ons hebben meegegeven als het gaat om flexstuderen in het algemeen en om de fictieve scenario's waarop we onze analyse hebben ingericht. Hoofdstuk 3 beschrijft de noodzakelijke aannames die we met betrekking tot de doelgroep voor flexstuderen hebben moeten maken om de fictieve scenario's op inkomsten en uitgaven te kunnen doorrekenen. De uitkomsten van die scenarioanalyse beschrijven we in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 koppelen we de verkregen inzichten uit de scenarioanalyse aan de vraag wat mogelijk veranderd zou kunnen worden in de rijksbekostiging om instellingen op de mogelijke financiële effecten van flexstuderen tegemoet te komen. Tevens beschrijven we hoe de verschillende stakeholders aanpassingen op de bekostigingssystematiek beoordelen op uitvoerbaarheid en wenselijkheid. Verder beschrijven we in hoofdstuk 4 en 5 onze bevindingen rond de vier hoofdvragen van het ministerie van OCW voor dit onderzoek. De feitelijke beantwoording van deze hoofdvragen staat in het slothoofdstuk.

Scenarioanalyse op financiële en uitvoeringseffecten flexibele deelname in het hoger onderwijs

Hoofdstuk 1



1.1 Inleiding

Vanuit meerdere invalshoeken kijken het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), hogeronderwijsinstellingen (HO), studenten, professionals en andere stakeholders naar een betere aansluiting van het onderwijs op de behoefte van studenten. Dit vraagstuk wordt zowel vanuit studentperspectief als vanuit arbeidsmarkt, onderwijskundig, maatschappelijk en economisch perspectief van belang geacht. De vertaling daarvan vindt onder andere plaats vanuit de hypothese dat, wil het onderwijs beter aansluiten op de behoeften van studenten en de arbeidsmarkt, er meer flexibele deelname aan dit onderwijs mogelijk moet zijn. Bij flexibele deelname houdt het ministerie de definitie aan dat studenten de mogelijkheid hebben de studie te faseren, te temporiseren of te versnellen, afhankelijk van hun eigen wensen.

Er zijn inmiddels meerdere experimenten gestart met betrekking tot flexibele deelname aan het hoger onderwijs. Denk aan de experimenten flexstuderen en de experimenten vraagfinanciering. Hierbij wordt vanuit verschillende werkwijzen en doelstellingen invulling gegeven aan flexibele onderwijsdeelname en deels ook aan flexibel aanbod. Uiteraard wordt flexibilisering binnen het hoger onderwijs ook vormgegeven buiten de genoemde experimenten.

Naast het inhoudelijke vraagstuk van het organiseren van een betere aansluiting van het onderwijs op de behoefte van de student via flexibele deelname aan het hoger onderwijs, lopen er in een breder kader ook discussies en onderzoeken rondom de bekostiging van het hoger onderwijs. Het gaat dan in hoofdzaak om onderzoek naar de toereikendheid van het macrobudget alsook de mogelijke aanpassingen in de bekostigingssystematiek naar aanleiding van het advies van de commissie-Van Rijn.¹⁾

Flexstuderen kan als ontwikkeling in het hoger onderwijs ook (financiële) effecten hebben voor de hogeronderwijsinstellingen. De introductie van de mogelijkheid van flexibele onderwijsdeelname door studenten zou erin kunnen resulteren dat instellingen meer of juist minder bekostiging ontvangen van het Rijk of van de student via de betaling van het collegegeld. De commissie-Van Rijn adviseerde daarom een grondige verkenning naar de samenhang tussen de introductie van vormen van flexibele deelname aan het hoger onderwijs en de bekostigingssystematiek. Berenschot heeft deze verkenning uitgevoerd. Hierbij is ook gevraagd de effecten mee te nemen van flexibele deelname

1) Wissels om. Naar een transparante en evenwichtige bekostiging, en meer samenwerking in hoger onderwijs en onderzoek, Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek, Den Haag, mei 2019.

op de (student)administratie bij DUO en Studielink en de bekostiging(ssystematiek) van DUO en OCW. Voor u ligt de eindrapportage van dit onderzoek.

Deze verkenning heeft plaatsgevonden vóór de eindevaluatie van de experimenten flexstudereren. Dit betekent dat de effecten van flexstudereren in de praktijk nog niet zijn gemeten. De evaluatie van de pilots verschijnt in het najaar van 2021 en gaat in op de mate waarin de doelstellingen van flexstudereren zijn bereikt en of die uitkomsten aanleiding geven tot verdere uitbreiding van de mogelijkheden tot flexstudereren en zo ja, in welke vorm.

1.2 Definitie flexibele deelname in het hoger onderwijs

In afstemming met het ministerie van OCW hebben we onze opdracht uitgevoerd vanuit de definitie dat flexibele deelname aan het hoger onderwijs inhoudt dat (groepen) studenten de mogelijkheid hebben hun deelname aan de opleiding te faseren, te temporiseren of te versnellen, afhankelijk van de eigen wensen en omstandigheden. In aanvulling geldt voor flexstudenten dat:

- het gaat om studenten in alle opleidingen in het hbo en wo die nu worden bekostigd vanuit de WHW: bachelor, master en AD en om alle opleidingsvarianten (voltijd, deeltijd, duaal)
- studenten zich bij flexibele deelname blijven inschrijven voor de gehele opleiding en dat deelname aan die opleiding diplomagericht is; tussentijdse uitval blijft uiteraard mogelijk
- bij flexibele deelname alleen de verplichting komt te vervallen om je voor een volledig studiejaar (of het resterende deel van het studiejaar) en de bijbehorende nominale omvang in aantallen studiepunten in te schrijven en om collegegeld te betalen voor het volledige programma van die nominale studielast van 60 EC per studiejaar.

Deze definitie beperkt flexstudereren tot *het voor de student vergemakkelijken van versnellen of juist vertragen* van het studietempo in *reguliere* opleidingen in het hoger onderwijs (*betalen per studiepunt*). De aanname in ons onderzoek is dat het betalen per studiepunt gebaseerd is op vooraf door de student ingeplande te volgen programmaonderdelen (het equivalent aan studiepunten dat hoort bij de inspanning). Het versnellen en vertragen moet plaatsvinden *binnen een en dezelfde instelling*.

Uitgangspunt is verder dat studenten gericht zijn op het afronden van de hele opleiding en dus *diplomagericht studeren*.

Onder de gekozen definitie van flexibele deelname wordt dus *niet* verstaan: het inschrijven voor één onderdeel van de opleiding en/of modulair onderwijs in de vorm van contractonderwijs. Het is en blijft niet toegestaan om deelnemers aan dergelijk contractonderwijs (cursisten) voor bekostiging in aanmerking te laten komen. Voor contractonderwijs dient de integrale kostprijs in rekening te worden gebracht en gezorgd te worden voor een transparante scheiding in publieke en private geldstromen in de financiële administratie.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Voor de uitgevoerde verkenning golden de volgende drie doelstellingen:

- Vergroten van het inzicht in de (ongewenste) effecten van flexibele deelname op de organisatie van de opleidingen, (student)administratie en financiën van hogeronderwijsinstellingen.
- Vergroten van inzichten in de effecten van flexibele deelname op de (student)administratie bij DUO en Studielink en op de bekostiging(ssystematiek) van DUO en OCW.
- Onderzoeken van de wenselijkheid om de bekostigingssystematiek aan te passen en inzichtelijk maken hoe dit dient te gebeuren voor flexibele deelname.

Deze doelstellingen heeft het ministerie van OCW vertaald in vier te onderzoeken scenario's van flexstudereren met onderstaande bijbehorende hoofdvragen:

- Welke (verwachte) effecten hebben de scenario's op de organisatie van het hoger onderwijs?
- Welke (verwachte) effecten hebben de scenario's op de (student)administratie van de hogeronderwijsinstellingen?
- Welke (verwachte) effecten hebben de scenario's op de financiën van hogeronderwijsinstellingen?
- Welke (eventuele) aanpassingen in de bekostigingssystematiek zijn er, per scenario, voor hogeronderwijsinstellingen nodig voor flexstudereren? Wat betekenen deze aanpassingen voor stakeholders zoals DUO, Studielink, OCW, docenten en de studenten?

1.4 Scope van het onderzoek en gebruiksdoel resultaten

Aan de hand van een scenarioanalyse hebben we onderzoek gedaan naar mogelijke financiële effecten op de inkomsten en uitgaven voor instellingen bij een beperkte dan wel brede introductie van flexstuderende en de eventuele wenselijkheid om de bekostiging hierop aan te passen. Belangrijk is om hier met nadruk te benoemen dat het hoofddoel van deze scenarioanalyse was om een beeld te vormen van de mogelijke effecten van flexstuderende op de financiële exploitatie van instellingen. In de scenarioanalyse (en dus dit onderzoek) ging het dus niet om het bepalen van de wenselijkheid van flexstuderende an sich en ook niet om het maken van inhoudelijke keuzes om flexstuderende op kleine dan wel grotere schaal te introduceren in het hoger onderwijs.

De lezer dient dan ook geen van de vier in dit rapport behandelde scenario's te zien als een wensscenario als het komt tot een verdere uitwerking van flexibele deelname in het hoger onderwijs. Het behoort namelijk niet tot onze opdracht om op basis van deze verkenning een advies aan OCW te geven over hoe flexstuderende verankerd moet worden. De minister van OCW zal na oplevering en op basis van dit rapport hierover dan ook geen besluit nemen; dat gebeurt na de eindevaluatie van de pilots flexibele deelname die in het najaar van 2021 wordt opgeleverd.

1.5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door een team van Berenschot in opdracht van de directie HO&S van het ministerie van OCW. Het ministerie heeft voor dit onderzoek een klankbordgroep ingericht met een brede vertegenwoordiging vanuit VSNU, VH, ISO, LSVb, DUO en Studielink. In bijlage 6 is de samenstelling van de klankbordgroep opgenomen.

We hebben voor de verkenning gekozen voor een aanpak in twee fasen, die we hieronder kort toelichten.

Onderzoeksfase 1

Uit de geformuleerde hoofdvragen in paragraaf 1.3 blijkt dat OCW bij aanbesteding al een verkenning voor ogen had aan de hand van een aantal mogelijke scenario's voor flexibele deelname aan het hoger onderwijs. De kern van onze werkzaamheden in onderzoeksfase 1 bestond dan ook uit een scenarioanalyse op basis van de multicriteriamethodiek.²⁾ We hebben deze vier scenario's voor flexibele deelname aan het

hoger onderwijs onderling en ten opzichte van de nulvariant (niet flexstuderende) vergeleken op een aantal criteria.

De scenarioanalyse hebben we uitgevoerd in nauwe afstemming met drie voor onze verkenning ingestelde werkgroepen. Afhankelijk van het onderwerp waarmee een werkgroep zich bezighield, zijn experts betrokken vanuit instellingen, VH, VSNU, DUO, Studielink en studentenorganisaties. Het gaat om de volgende werkgroepen:

- **Werkgroep effecten instellingen:** deze werkgroep heeft zich beziggehouden met de effecten op primaire en ondersteunende processen bij instellingen, alsook met de gevolgen voor de uitvoeringskosten.
- **Werkgroep bekostiging:** deze werkgroep heeft zich gericht op de effecten op de inkomsten van instellingen uit de rijksbekostiging en collegegelden.
- **Werkgroep landelijke processen:** deze werkgroep heeft gekeken naar de effecten op landelijke processen DUO en Studielink.

De samenstelling van de drie werkgroepen is opgenomen in bijlage 6.

Kern van de opdracht is een grondige verkenning naar de wenselijkheid van een aanpassing van de bekostigingssystematiek voor het hoger onderwijs naar aanleiding van flexibele deelname. Tegen deze achtergrond focust de scenarioanalyse op criteria die direct de uitvoeringskosten en de inkomsten van instellingen raken. De effecten van flexstuderende op deze criteria zijn kwantitatief meegenomen in de analyse van inkomsten en uitgaven. Tegen deze achtergrond is ook de keuze gemaakt om criteria als 'totale kosten studie voor student' en 'studiefinanciering/OV-reisproduct' in onze scenarioanalyse meer secundair (meer kwalitatief) mee te nemen.

In overleg met het ministerie van OCW is besloten om de berekeningen van de effecten van de scenario's op de inkomsten en uitgaven van een instelling uit te voeren op basis van twee microanalyses. We hebben de scenario's dus toegepast op de inkomsten en uitgaven van één (reken)hogeschool en één (reken)universiteit. Hiervoor hebben twee van de huidige experimentinstellingen flexstuderende zich vrijwillig aangemeld. Zij hebben de meeste ervaring opgedaan met de organisatorische consequenties van het flexstuderende en het verloop van de studies van verschillende flexstudenten die medebepalend zijn voor de inkomsten. Deze werkwijze past bij het realiseren van het hoofddoel: het in kaart brengen van de effecten van

2) In bijlage 1 lichten we deze analysemethodiek toe.

de verschillende scenario's van flexstuden op de inkomsten en uitgaven van een instelling op microniveau, om vervolgens te bezien of het wenselijk is de bekostiging (macro) aan te passen. De opzet, rekenmethode en uitkomsten van de microanalyses zijn vanzelfsprekend in werkgroepen ook besproken met vertegenwoordigers van andere instellingen. Verder is het belangrijk om te benadrukken dat Berenschot (en dus niet de twee rekeninstellingen) vanzelfsprekend eindverantwoordelijk is voor de dataverzameling, de uitgevoerde berekeningen en de in dit rapport gepresenteerde uitkomsten. Verder geldt voor zowel de inkomsten als de uitvoeringskosten dat de uitkomsten van de effectberekeningen op het niveau van de twee instellingen indicatief van aard zijn en **absoluut niet** gebruikt kunnen worden om op het niveau van alle hogeronderwijsinstellingen te komen tot een berekening van het effect van flexstuden op hun exploitatie, dan wel een extrapolatie toe te passen voor een berekening op de gehele sector.

Onderzoeksfase 2

De microanalyses van de twee experimentinstellingen op hun inkomsten (collegegelden, lumpsumbekostiging) en uitgaven onder elk van de vier scenario's hebben een beeld opgeleverd van de effecten van flexstuden op de exploitatie van deze instellingen. In deze onderzoeksfase waren onze werkzaamheden erop gericht om op een kwalitatieve manier inzicht te krijgen of en zo ja hoe instellingen in theorie hierin met aanpassingen in de lumpsumbekostiging tegemoet zouden kunnen worden gekomen. Hierbij zijn we eveneens nagegaan of dit soort aanpassingen ook echt wenselijk en/of uitvoerbaar is. Vanzelfsprekend is hierbij zowel het micro- als het macro-perspectief meegenomen. Onze werkzaamheden in deze fase bestonden uit een bijeenkomst met de werkgroep bekostiging, de werkgroep landelijke processen en de klankbordgroep.

Onderzoekperiode

In mei 2020 zijn we gestart met onze onderzoekswerkzaamheden voor fase 1 en 2. In januari 2021 hebben we ons veldwerk afgerond.

Toelichting op gekozen scenario's flexibele deelname

Hoofdstuk 2



2.1 Vier scenario's

In afstemming met het ministerie van OCW en de werkgroepen is binnen de gekozen definitie van flexibele deelname gekozen voor vier scenario's. De nulvariant is dat flexibele deelname aan het hoger onderwijs niet mogelijk is. Scenario 1 komt min of meer overeen met de experimenten die een aantal hogeronderwijsinstellingen op dit moment uitvoeren. Voor de volledigheid herhalen we hier het hoofddoel van de scenarioanalyse: een beeld vormen van de mogelijke effecten van flexstuderen op de financiële exploitatie van instellingen (zie ook paragraaf 1.4). De lezer moet daarom geen van de hieronder uitgeschreven scenario's op voorhand zien als een mogelijke uitwerking van flexibele deelname in het hoger onderwijs, als daartoe politiek besloten wordt.

De gekozen scenario's zijn:

- **Scenario 1 - Selectie door instelling.** De instelling mag zelf studenten selecteren die in aanmerking komen voor flexstuderen. Bijvoorbeeld studenten met een onderneming, een topsportcarrière of die tijd (moeten) steken in een bestuursjaar of mantelzorg. De instelling bepaalt welke studenten en bij welke opleidingen flexstuderen mogelijk wordt. De verwachting is dat een relatief laag aantal studenten zal flexstuderen. We gaan in onze analyse uit van 3% van alle studenten van een instelling.
- **Scenario 2 - Recht van de student, alleen bij specifiek opleidingstype/variant master en deeltijd (bepaald door de instelling).** De student mag zelf bepalen of en wanneer hij/zij wil flexstuderen in de masterfase en/of in een deeltijdopleiding. De verwachting is dat een deel van deze studenten gaat flexstuderen en de master en deeltijdopleidingen eventueel aantrekkelijk worden voor een nieuwe doelgroep. In totaal betreft dat echter toch een relatief laag aantal studenten. We gaan in onze analyse uit van 10% van alle studenten van een instelling.
- **Scenario 3 - Recht van de student, bij alle opleidingen.** De student bepaalt zelf of en wanneer hij/zij wil flexstuderen. Flexstuderen is daarmee altijd mogelijk. De verwachting is dat een middelhoog aantal studenten zal flexstuderen. We gaan in onze analyse uit van 30% van alle studenten van een instelling.
- **Scenario 4 - Flexstuderen voor iedereen.** Flexstuderen wordt de norm voor alle studenten. Het huidige studiesysteem wordt vervangen door een flexstudiesysteem. Flexstuderen geldt dus voor 100% van de studenten van instellingen.

Belangrijk is om te benadrukken dat bij de keuze voor de vier scenario's vooraf geen rekening is gehouden met de wenselijkheid en/of de uitvoerbaarheid van elk scenario. Bij de keuze van de scenario's zijn vooral ook uitersten opgezocht, om zo de effecten op instellingen en landelijke processen goed inzichtelijk te krijgen.

2.2 Randvoorwaarden en kanttekeningen bij interpretatie van de uitkomsten

Zoals aangegeven bij de scope van dit onderzoek is gekeken naar mogelijke financiële effecten voor instellingen bij beperkte dan wel brede introductie van flexstuderende en de eventuele wenselijkheid om de bekostiging hierop aan te passen. Dit onderzoek gaat dus niet in op de wenselijkheid van flexstuderende an sich en ook niet op het maken van inhoudelijke keuzes om flexstuderende op kleine dan wel grotere schaal te introduceren in het hoger onderwijs.

Dit betekent dat de geschetste scenario's worden doorgerekend in dit onderzoek. Er is niet gekeken naar bijvoorbeeld de uitwerking op bestaande wet- en regelgeving, op studenten en de koers van instellingen die invoering van flexstuderende in de breedte met zich meebrengt.

Tijdens bijeenkomsten van de klankbordgroep en de werkgroepen en in gesprekken met VH en VSNU zijn de volgende punten benoemd die geadresseerd moeten worden naast de doorrekeningen uit dit onderzoek.

Flexstuderende in verhouding tot de bredere beweging van flexibilisering in het HO

Flexstuderende in de definitie van dit onderzoek staat niet op zichzelf, flexibilisering van het onderwijs in de breedte vindt ook volop plaats binnen hogescholen en universiteiten. Deze ontwikkelingen kunnen in eventuele verdere implementatie van flexstuderende niet los van elkaar worden gezien. Met name hogescholen zijn al in een transitieproces naar het op grotere schaal flexibiliseren van verschillende typen opleidingen. De ontwikkelingen gaan zo snel dat het onderscheid met flexibele deelname in de definitie van het onderzoek en verdergaande flexibilisering van het onderwijs niet zo makkelijk meer te maken is, zowel voor de instelling als voor de student.

Waarborgen voor de bekostiging

De uitvoerbaarheid van met name scenario 3 en 4 is niet vanzelfsprekend binnen het huidige wettelijk kader. Het gedrag van studenten en van instellingen kan, naarmate een bredere groep studenten gaat flexstuderende, op gespannen voet komen te staan met de WHW en de bekostigingsvoorwaarden. Flexibele deelname vereist dat de studenten zich inschrijven voor een gehele (bekostigde) opleiding en daarna hun traject in de tijd kunnen vertragen om vervolgens het diploma te behalen. Het is en blijft niet toegestaan om deelnemers aan dergelijke modules contractonderwijs (cursisten) voor bekostiging in aanmerking te laten komen. Voor contractonderwijs dient de integrale kostprijs in rekening te worden gebracht en gezorgd te worden voor een transparante scheiding in publieke en private geldstromen in de financiële administratie. Er moet dus worden gewaarborgd dat de gehele opleiding wordt gevolgd en dat de student bij inschrijving de intentie heeft daadwerkelijk een bekostigde opleiding af te ronden en niet slechts onderdelen van de opleiding afneemt. Het is echter nooit helemaal te voorkomen dat ingeschreven studenten hun bekostigde opleiding niet geheel afronden.

Bij de huidige experimenten is dit ondervangen door de experimentregeling en een aantal voorwaarden bij instroom/selectie van studenten aan de voorkant: sommige instellingen laten alleen studenten toe vanaf het tweede jaar (dit zijn dus studenten die al eerder ingeschreven waren voor de gehele opleiding en bijvoorbeeld een bestuursjaar gaan doen in het tweede jaar), andere instellingen stellen eisen aan de voorkant voor een minimale afname van studiepunten per jaar. Weer andere instellingen passen een selectie toe voor flexstuderende, bijvoorbeeld topsporters of chronisch zieke studenten. Dit zijn allen studenten die hoe dan ook diplomagericht studeren.

Onderwijskundige uitgangspunten versus financiële overwegingen

Bij flexstuderende wordt het element 'prijs' geïntroduceerd. Dit kan bij zowel de student als de instellingen ander gedrag gaan opleveren. Het breed introduceren van keuzemogelijkheden ten aanzien van de kosten per studiejaar, zal onvermijdelijk invloed hebben op het keuzegedrag van studenten om de studiebelasting en studieroute sterker te baseren op een financiële afweging dan nu het geval is. Daardoor kan bijvoorbeeld spanning ontstaan tussen onderwijskundige uitgangspunten en een op basis van prijstechnische afwegingen gewenste studieroute. Verder brengt het spreiden van verschillende onderdelen van een opleiding over een langere periode het risico met zich mee dat onderdelen niet meer houdbaar of verouderd zijn. Het onderwijs wordt op dit moment steeds vaker en sneller vernieuwd.

Disruptief effect op de organisaties en het stelsel als geheel

Scenario 3 en 4, waarbij alle studenten (kunnen) flexstuderen, vereisen dat de organisatie van het onderwijs anders wordt ingericht. Deze omslag is niet zomaar gemaakt en heeft grote effecten op het gehele stelsel. Aangezien de experimenten flexstuderen nog niet inhoudelijk zijn geëvalueerd en we de positieve en/of negatieve effecten ervan voor studenten op dit moment nog niet kennen, zien de deelnemende instellingen scenario 3 en 4 op dit moment als een brug te ver.

Aannames over samenstelling en verblijfsduur flexstudenten

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste aannames die we samen met de klankbordgroep en de werkgroepen hebben geformuleerd om een scenarioanalyse te kunnen uitvoeren.



Het effect van de verschillende scenario's voor flexstuden op de inkomsten en uitgaven van instellingen is in belangrijke mate afhankelijk van welke doelgroepen van studenten in elk scenario mogen of gaan flexstuden. De ene doelgroep zal de hele studietijd willen of moeten flexstuden, bijvoorbeeld vanwege een handicap of het beoefenen van topsport. Andere doelgroepen kiezen er misschien juist voor één jaar te gaan flexstuden vanwege een bestuursjaar, werk of om aan het eind van de studie de laatste studiepunten binnen te halen. Voor deze laatste groep kan flexstuden vanuit financiële overwegingen interessant zijn: het is mogelijk goedkoper om de laatste EC's te behalen als flexstudent dan als reguliere student, ondanks gedeeltelijke teruggave van het collegegeld. Dit is afhankelijk van het minimum aantal studiepunten per jaar dat de instelling in rekening brengt.

Kijkend naar de lopende experimenten, dan is daar een mix van doelgroepen bij betrokken en de experimenten verschillen onderling ook met betrekking tot de doelgroepen van studenten. Bij de ene experimentinstelling mogen alleen studenten meedoen die bestuursactiviteiten hebben of topsporter zijn, terwijl bij de andere experimentinstelling juist niet geselecteerd wordt op doelgroep, waardoor ook studenten met een

extra begeleidingsvraag en/of al veel studievertraging aan het experiment deelnemen.

Het is ook reëel te veronderstellen dat de doelgroepen van elkaar verschillen qua gemiddelde studieduur en als gevolg daarvan qua aantal jaren dat ze vanuit het Rijk onbekostigd gaan deelnemen aan het onderwijs van een instelling. Een kortere of langere studieduur betekent ook een hoger of een lager *gemiddeld* aantal studiepunten per jaar.³⁾ In de flexscenario's zal dit de omvang van inkomsten uit collegegelden beïnvloeden. Een kortere of langere verblijfsduur bepaalt ook de periode waarin een instelling uitvoeringskosten moet maken om een student onderwijs te bieden. Het voorgaande maakt duidelijk dat het voor onze berekeningen noodzakelijk was om eerst per scenario tot het aantal aannames te komen. Hierbij bleek het helaas niet mogelijk om aan te sluiten bij ervaringscijfers van reeds lopende experimenten rondom flexibele deelname, onder andere omdat deze nog niet ver genoeg gevorderd waren om effecten te kunnen meten.

3) We rekenen met een gemiddelde per jaar. In werkelijkheid zal het aantal studiepunten per jaar natuurlijk verschillen.

| | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|--|---|--|--|--|
| Kernscenario | Instelling kiest zelf studenten die mogen flexstuderen, bijvoorbeeld studenten met onderneming, mantelzorgtaken, topsportcarrière of bestuursjaar | Recht van de student, alleen bij specifiek opleidingstype/variant master en deeltijd (te bepalen door de instelling) | Recht van de student, bij alle opleidingen | Flexstuderen voor iedereen |
| Aantal flexstudenten als percentage van het totaal aantal bij instelling ingeschreven studenten | 3% | 10% | 30% | 100% |
| Trekt instelling met flexstuderen nieuwe doelgroepen? | Nee, het gaat om groepen studenten die nu toegang hebben tot profileringsfonds | Ja, stijgt onder andere doordat master en deeltijdopleidingen aantrekkelijker worden voor nieuwe doelgroepen | Ja, bachelor, master en deeltijdopleidingen worden aantrekkelijker voor nieuwe doelgroepen | Ja, bachelor, master en deeltijdopleidingen worden aantrekkelijker voor nieuwe doelgroepen |

Tabel 1 Beschrijving 4 scenario's en aannames met betrekking tot groepsomvang en doelgroepen

Relatieve omvang flexgroep en bedienen van nieuwe doelgroepen

Tabel 1 beschrijft eerst de kern van elk scenario in onze analyse. Verder expliciteren we in onze aannames of een instelling met het aanbieden van flexstuderende extra studenten gaat trekken (boven op de studentengroepen die er nu al studeren), zoals doorstromers of werkkenden. In tabel 2 staan onze aannames met betrekking tot de omvang van de groep flexstudenten versus alle bij de instelling ingeschreven studenten.

Studentendoelgroepen voor flexstuderende

Gesprekken in de verschillende werkgroepen leverden het inzicht op dat de groep studenten die wil of gaat studeren niet uniform zal zijn qua gedrag. Sommige studenten zullen hun hele studieduur willen flexstuderende, andere misschien slechts een jaar. Op basis van de input uit de werkgroepen komen de volgende vier doelgroepen naar voren:

- **Doelgroep 1:** flexstuderende is aantrekkelijk als optie voor studenten die vanwege een bepaalde omstandigheid van tevoren al weten dat zij langer over een studie zullen doen. Iemand kan vanwege een handicap of een topsportcarrière meer tijd nodig hebben voor de studie. Deze studenten worden op dit moment reeds gefaciliteerd in de experimenten.
- **Doelgroep 2:** degenen die ervoor kiezen gedurende de studieperiode tijdelijk een jaar af te wijken van het reguliere studiepatroon, zullen een route volgen waarin ze één, maar mogelijk zelfs meerdere jaren flexstuderende. Dit zijn vooral studenten die een bestuursjaar inlassen.

- **Doelgroep 3:** aan het eind van de studie moeten sommige studenten nog één of enkele vakken behalen. Dat kan vanaf een bepaald moment zijn of alleen het laatste jaar. De verwachting is dat de kans op het behalen van een graad toeneemt als zij kunnen flexstuderende, doordat zij op die wijze hun resterende vakken/ECTS kunnen behalen. Het kenmerk van deze groep is dat zij in eerste instantie punten behalen als een gemiddelde student, en vanaf het laatste jaar gaan uitlopen. In deze groep valt ook de zogenaamde 'groenpluk': studenten die tijdens de eindfase van de studie al starten met werken.
- **Doelgroep 4:** studeren wordt betaalbaar en realiseerbaar, omdat instellingen ingesteld zijn op wisselende studentlooppaden. Dit trekt nieuwe doelgroepen aan, bijvoorbeeld studenten die nog een master willen behalen of studenten met een mbo-diploma die een bachelor starten. Deze categorie bestaat naar verwachting uit werkende studenten en omscholers.

In de huidige experimenten zijn in ieder geval doelgroep 1, 2 en 3 vertegenwoordigd. Studentenorganisatie ISO heeft aangegeven dat veel opleidingen met een vast curriculum werken en dat dit studenten beperkte keuzeruimte biedt bij het personaliseren van hun studieloopbaan. ISO verwacht dat dit in de praktijk invloed zal hebben op de vraag naar flexstuderende en de daarmee op de uiteindelijke kosten voor instellingen.

Verblijfsduur bij instelling per studentendoelgroep

In de scenarioanalyse zijn we ervan uitgegaan dat de vier studentendoelgroepen binnen de totale groep flexstudenten te

| Doelgroep | Studieroute, hoe lang gaat de groep flexstuderen? | Motivatie of omstandigheden om te gaan flexstuderen | Nieuwe doelgroep voor instelling? | Effect op aantal graden | Aanname verblijfsduur | Komt terug in flexgroep bij scenario? |
|-----------|---|--|-----------------------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------------------------|
| 1 | Hele periode | Student met een handicap, topsporter | Nee | 0 | 8 | 1,2,3,4 |
| 2 | Voor één jaar of meerdere keren één jaar | Bestuursjaar, mantelzorg of in bredere zin persoonlijke ontwikkeling | Nee | 0 | 6,1 | 1,2,3,4 |
| 3 | Vanaf bepaald moment, bijvoorbeeld laatste jaar | Afstudeerders, startend ondernemer, mantelzorg of in bredere zin persoonlijke ontwikkeling | Ja/nee | - / 0 / + | 5,6 | 2,3,4 |
| 4 | Hele periode | Omscholers, werkenden | Ja | + / ++ | 5,1 | 2,3,4 |

Tabel 2 Aannames met betrekking tot gemiddelde verblijfsduur per doelgroep

onderscheiden zijn. In onderstaande tabel geven we per doelgroep de beschrijving die we gehanteerd hebben. Ook vermelden we per doelgroep de aanname voor de verblijfsduur van de student bij de instelling. Deze gebruiken we later eveneens in de berekeningen.

De algemene aanname is dat het toestaan van flexibele deelname aan het onderwijs ertoe leidt dat (flex)studenten langer ingeschreven zullen staan bij instellingen. Dit betekent ook dat instellingen langere tijd kosten zullen maken voor deze studenten. Precieze gegevens over de extra verblijfsduur bij instellingen van flexstudenten zijn er echter nog niet, vandaar dat we hiervoor aannames hebben gedaan.

Toelichting op de tabel

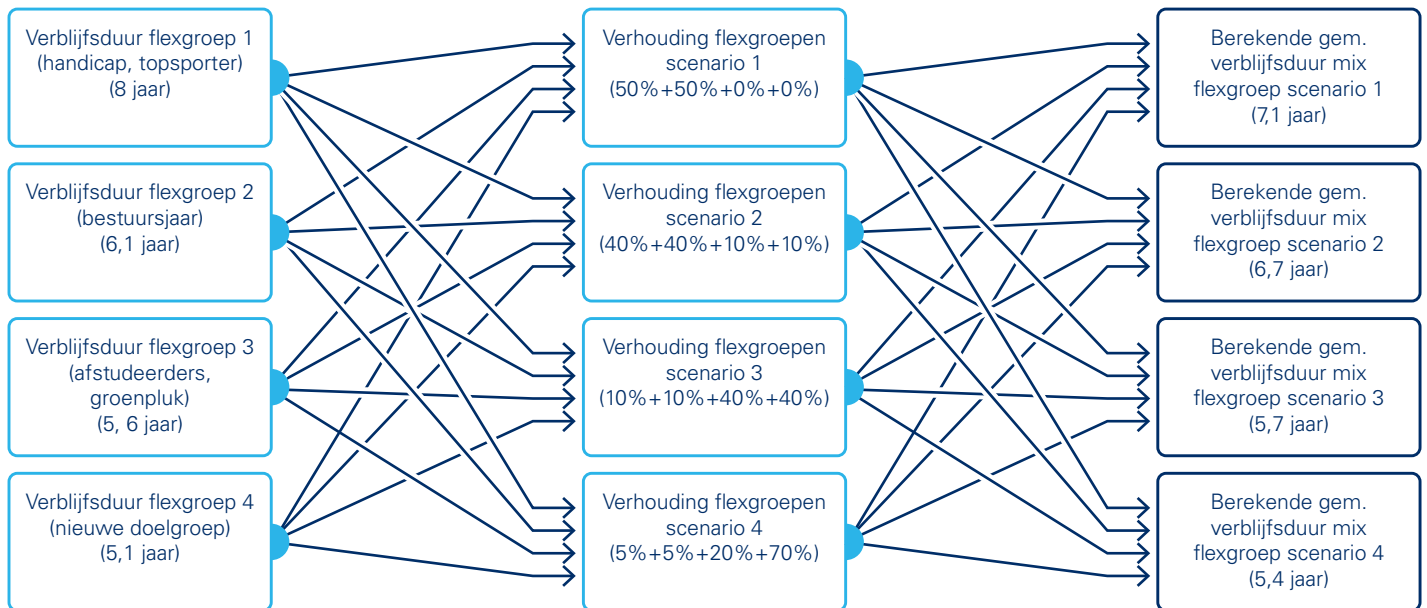
- **Onderscheid naar studentroute:** een student kan de hele periode flexstuderen of vanaf een bepaald moment hiertoe overgaan, kiezen voor één jaar flexstuderen of variëren (ene jaar wel, andere jaar niet). Kortom, flexstuderen kan in verschillende vormen voorkomen die leiden tot een bepaalde studieroute en als gevolg daarvan tot een bepaalde verblijfsduur van de student. Die verblijfsduur heeft vervolgens weer effect op de inkomsten van instellingen. De gemiddelde verblijfsduur bepaalt namelijk of een flexstudent wel of niet langer (en zo ja hoeveel maanden) onbekostigd aan het onderwijs van de instelling deelneemt dan de huidige reguliere student. In onze berekening zijn we voor de reguliere student uitgegaan van de huidige

gemiddelde verblijfsduur van 5,1 jaar⁴⁾ voor het hbo en 4,9 jaar⁵⁾ voor het wo. Onze aannames over verblijfsduur bepalen in onze berekening ook hoeveel studiepunten een flexstudent gemiddeld per studiejaar zal gaan afrekenen als gerekend wordt over zijn gehele verblijfsduur. Hoe langer de verblijfsduur van een doelgroep, hoe lager het gemiddelde aantal studiepunten per jaar.

- **Onderscheid naar motivatie of omstandigheden studenten:** op basis van de literatuur en de gesprekken in de werkgroepen zijn studenten in verschillende doelgroepen in te delen, naar motivatie om al dan niet te gaan flexstuderen.
- **Onderscheid naar wel of geen nieuwe doelgroep voor een instelling:** het flexstuderen zal een optie zijn voor huidige studenten om in een ander tempo (toch) een diploma te behalen, of voor een nieuwe groep, die bij invoer van flexstuderen mogelijkheden ziet om te gaan studeren. Dit levert dus óf extra graden óf extra inschrijvingen plus extra graden op.

4) Dit is de huidige gemiddelde verblijfsduur voor de hele samengestelde populatie studenten hbo (mix AD, bachelor, master) (<https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/hbo/studenten-hbo/prestaties-verwachte-verblijfsduur>).

5) Dit is de huidige gemiddelde verblijfsduur voor de gehele samengestelde populatie studenten wo (mix bachelor, master 1-jaar, 2-jaar, 3-jaar) (<https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/wo/studenten-wo/prestaties-verwachte-verblijfsduur-en-slaagpercentage-wo>).



Figuur 1 Berekening van de gewogen gemiddelde verblijfsduur per flexgroep naar scenario's

Om te kunnen rekenen, hebben we ook aannames moeten maken in welke verhoudingen de vier doelgroepen voorkomen in de totale flexgroep bij elk van de vier scenario's. Deze aannames staan in figuur 1, alsook de gemiddelde verblijfsduur voor de flexgroep onder elk scenario, uitgaande van deze verhoudingen. Het is belangrijk om te benoemen dat we onder scenario 4, doelgroep 4 ook de studenten meenemen die nu nominaal studeren en dat, als flexstuderen mogelijk wordt, ook zullen willen blijven doen. In de besprekingen is aangegeven dat dit naar verwachting 80% van de studenten betreft. Onder de scenario's 1 tot en met 3 zal deze groep niet voor flexstuderen kiezen, maar in scenario 4 is het uitgangspunt dat alle (100%) studenten gaan flexstuderen. Het flexstuderen houdt dus nadrukkelijk ook in dat een grote groep niet een ander studietempo zal gaan kiezen.

Tot slot benadrukken we dat in een scenarioanalyse de werkelijkheid op een dusdanige wijze benaderd wordt, dat deze hanteerbaar is voor een vergelijking van de scenario's. De huidige populatie in het hbo en het wo heeft een verblijftijd van 5,1 respectievelijk 4,9 jaar. In deze periode zal een deel wel een diploma behalen en een deel niet (zie het slagingspercentage) en is de populatie samengesteld uit studenten die verschillende soorten opleidingen volgen (AD, bachelor of 1-, 2- of 3-jarige master), in verschillende varianten (voltijd, deeltijd, duaal) en verschillende CROHO's (zwaarte bekostiging). In de analyse gaat het om de verschillen tussen de scenario's en houden we daarom de huidige samenstelling – zoals hiervoor beschreven – gelijk, omdat het reëel is te verwachten dat deze niet extreem zal veranderen. Verder differentiëren heeft daarmee geen effect.

Uitkomsten scenarioanalyse

Hoofdstuk 4



4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van de scenario-analyse die we hebben uitgevoerd op basis van de multicriteria-methodiek. We hebben de vier gekozen scenario's voor flexibele deelname aan het hoger onderwijs op een aantal criteria uitgewerkt om elk ervan te kunnen vergelijken met de nulvariant:

- Op effecten inkomsten instellingen.
- Op effecten uitvoeringskosten instellingen.
- Op effecten op landelijke processen.
- Op effecten op studenten.
- Op effecten referentieraming en macrobudget.

Hierna gaan we per criterium in op de uitkomsten van de scenario-analyse. In paragraaf 4.3 beantwoorden we ook meteen de eerste en de tweede onderzoeksvraag.

De vergelijking op de eerste twee criteria levert input op voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3 naar de effecten van flexstuderen op de financiën van instellingen. De feitelijke beantwoording van deze onderzoeksvraag vindt echter plaats in hoofdstuk 5, gekoppeld aan de vraag wat in de rijksbekostiging veranderd zou kunnen worden om instellingen op eventuele financiële effecten van flexstuderen tegemoet te komen.

Conform opdracht hebben wij onze scenario-analyse dan ook op de eerste twee criteria het meest uitgewerkt en kwantitatief onderbouwd.

4.2 Effecten scenario's op inkomsten instellingen

In deze paragraaf beschrijven we de uitkomsten van de scenario-analyse op de inkomsten van de instelling. Deze scenario-analyse is uitgevoerd op inkomsten van één specifieke (reken) hogeschool en één specifieke (reken)universiteit. Bij de berekeningen is uitsluitend gebruik gemaakt van openbare onderwijsdata in combinatie met aannames, die in afstemming met de werkgroepen zijn opgesteld. Daar waar het aannames betreft, geven we dat duidelijk aan. Ook hebben we een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd op de gehanteerde aannames⁶⁾.

De feitelijke uitkomsten van de scenario-analyse volgen hierna. Daarbij zetten we voor het bekostigingsjaar 2021 de inkomsten die de (reken)hogeschool en de (reken)universiteit halen uit de rijksbekostiging en het innen van collegegelden af tegen de verwachte inkomsten voor bekostigingsjaar 2021 indien één van de vier scenario's voor flexstuderen zou hebben

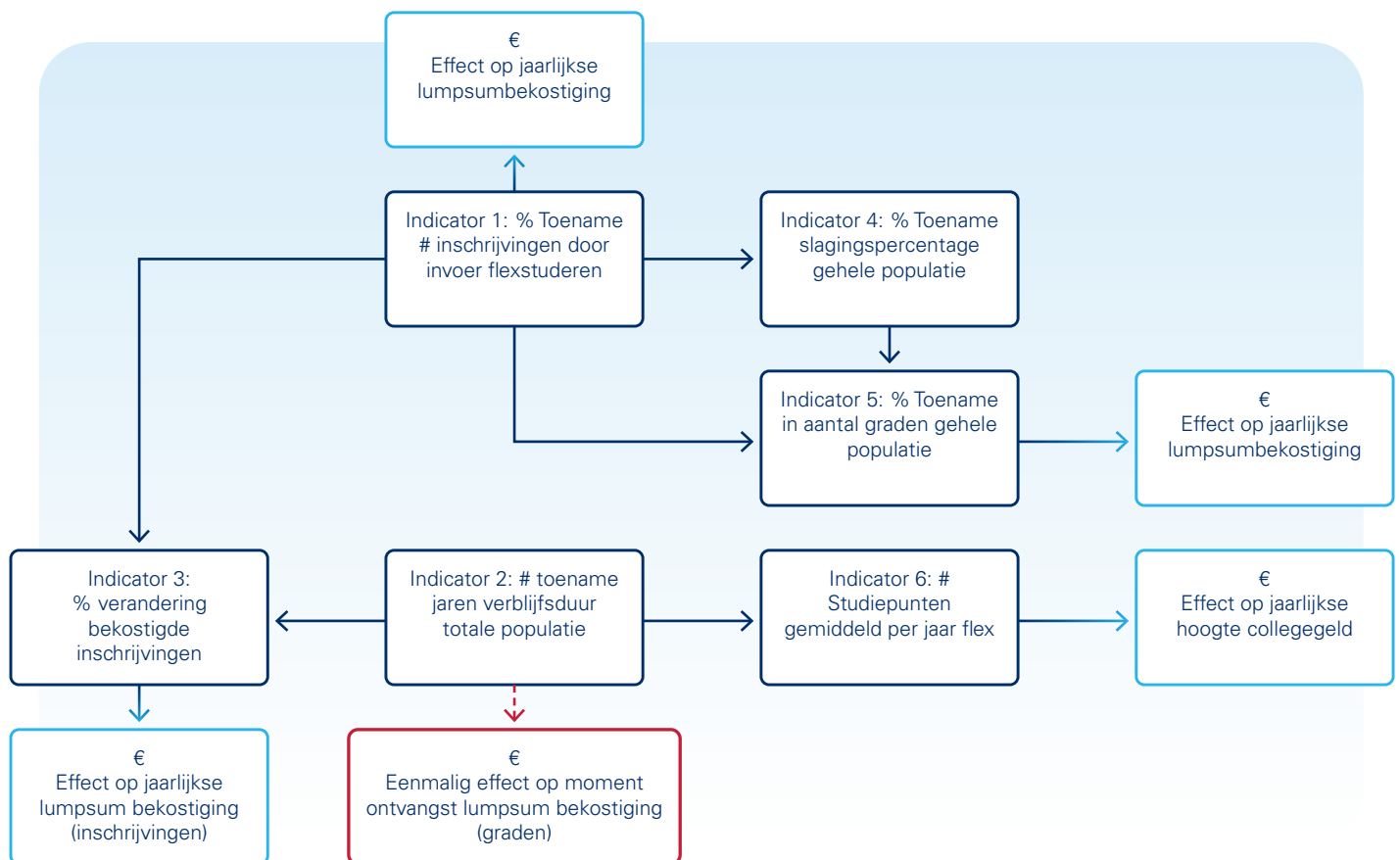
6) De uitkomsten van deze analyse zijn opgenomen in bijlage 3.

gegouden. De uitkomsten tonen daarmee het verschil met de huidige situatie (de nulvariant); het betreft dus geen precieze doorrekening van het scenario. Dit gebeurt in toekomstig onderzoek. De effecten op de inkomsten uit de rijksbekostiging zijn berekend op basis van de aanname dat het huidige bekostigingsmodel ook geldt in de vier scenario's. In de huidige systematiek betekent dit dat het macrobudget kan veranderen als gevolg van wijzigingen in de referentieraming van studenten. De groei van het macrobudget is verwerkt door de prijs per ingeschreven bekostigde student en per bekostigde graad gelijk te houden. De onderwijsopslag in percentages en bedragen is gelijk gehouden. Daarmee wordt in grote lijnen gesimuleerd dat het macrobudget meegroeit.

Voor de berekende inkomsten uit rijksbekostiging en collegegelden voor elk van de scenario's gaat het steeds om de structurele inkomstenpositie. We hebben hierin dus geen tijdelijke invoeringseffecten op inkomsten meegenomen. Hieronder

geven we overigens wel aan welk tijdelijk effect op de graad-bekostiging te verwachten is als gekozen wordt voor het mogelijk maken van flexstudenren.

Om de scenario's van flexstudenren te kunnen doorrekenen op de inkomstenkant, was het noodzakelijk om aannames te doen. De belangrijkste aannames gaan over de samenstelling van de groep studenten die in elk van de vier scenario's zal gaan flexstudenren, en over hun gemiddelde studieduur (zie hoofdstuk 3). Genoemde aannames hebben we vervolgens vertaald naar aannames en berekeningen met betrekking tot de hoogte van de zogenaamde bekostigingsindicatoren. Deze indicatoren bepalen direct welke inkomsten een instelling in het hoger onderwijs onder elk van de scenario's gaat realiseren uit de rijksbekostiging en het innen van collegegelden. We hebben een zestal indicatoren geformuleerd, die met elkaar de effecten op de inkomsten bepalen. In onderstaande figuur staan ze in onderlinge samenhang samengevat weergegeven.



Figuur 2 Samenhang van indicatoren die het effect op de inkomsten bepalen

Hierna volgt een korte uitleg per indicator:

Indicator 1: totaal aantal ingeschreven studenten bij een instelling. De aanname is dat het totaal aantal ingeschreven studenten onder scenario 2, 3 en 4 zal toenemen, omdat flexstuderende nieuwe doelgroepen aantrekt. De toename van de inschrijvingen heeft effect op het aandeel bekostigde inschrijvingen (indicator 3) én op het aantal bekostigde graden (indicator 5).

Indicator 2: verblijfsduur totale groep bij een instelling. We hebben hiervoor per scenario de verblijfsduur berekend, een centraal onderdeel van indicator 3. De verblijfsduur is een uitkomst van de samenstelling van de doelgroep (zie hoofdstuk 3).

Indicator 3: het aantal studenten waarvoor bekostiging ontvangen wordt als percentage van het totaal aantal ingeschreven studenten. De aanname is dat dit percentage afneemt door groepen studenten flexibel te laten studeren. We nemen verder aan dat de mate waarin dit gebeurt per scenario verschilt.

Indicator 4: slagingspercentage. De aanname is dat in de scenario's het slagingspercentage voor flexstudenten toeneemt. Dit slagingspercentage is nodig om de toename van het aantal graden te bepalen.

Indicator 5: aantal graden als gevolg van flexstuderende. De aanname is dat het aantal graden toeneemt als gevolg van flexstuderende. In de meeste scenario's groeit het aantal ingeschreven studenten door het aantrekken van nieuwe doelgroepen. Hierdoor alleen al stijgt bij een gelijk slagingspercentage het aantal graden. Daarnaast nemen we aan dat het slagingspercentage van flexstudenten gradueel hoger zal liggen.

Indicator 6: aantal studiepunten per jaar per flexstudent.

De aanname is dat instellingen voor studenten die flexstuderende niet meer het wettelijke collegegeld van € 2.143 betalen, maar per studiepunten met een opslag van 15%, zoals in het experiment ook het geval is.

Hierna gaan we uitgebreider in op de zes indicatoren en lichten we de aannames toe om de waarden ervan te bepalen in de vier scenario's.

Berekende effecten voor rekeninstellingen

Voor elk van de zes indicatoren hebben we op basis van de aannames over de samenstelling van de groep en de studieduur per doelgroep per scenario de waarde/hogte berekend. Op basis hiervan was het vervolgens mogelijk om voor beide rekeninstellingen te bepalen in hoeverre onder elk scenario de inkomsten voor bekostigingsjaar 2021 anders zouden zijn dan nu (nulvariant waarbij flexstuderende formeel niet mogelijk is). Voor de leesbaarheid geven we in tabel 3 alleen het eindresultaat van deze exercitie weer; meer details over de uitgevoerde analyse en de uitkomsten zijn te vinden in bijlage 2 en 3. Belangrijk is om hier te herhalen dat de effecten van flexstuderende op de inkomsten van instellingen bepaald zijn op basis van fictieve scenario's (met onder andere aannames rond het gedrag van studenten) en op het niveau van slechts twee rekeninstellingen. De bedragen in de tabel zijn dan ook indicatief en kunnen niet worden gebruikt om op macroniveau van alle hogeronderwijsinstellingen te komen tot een berekening van het effect van flexstuderende op hun inkomsten.

| | | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|--|---------------------|------------|------------|------------|------------|
| Verandering inkomsten uit lumpsumbekostiging per ingeschreven student | Hbo-rekeninstelling | -€ 32 | € 31 | € 190 | € 94 |
| | Wo-rekeninstelling | -€ 16 | € 72 | € 255 | € 194 |
| Verandering inkomsten uit collegegelden per ingeschreven student | Hbo-rekeninstelling | -€ 22 | -€ 25 | -€ 21 | -€ 214 |
| | Wo-rekeninstelling | -€ 21 | -€ 19 | € 0* | -€ 139 |

* € 0 is een afronding; het effect is er wel, maar klein

Tabel 3 Effect scenario's op inkomsten instellingen in euro per ingeschreven student⁷⁾

7) Bij de scenario's 2 tot en met 4 is er bij de berekening van het effect op de inkomsten per ingeschreven student uitgegaan van het toegenomen aantal studenten als gevolg van de introductie van de mogelijkheid tot flexstuderende.

De berekeningen laten zien dat de effecten op de lumpsum-bekostiging in scenario 1 negatief zijn en in scenario 3 het hoogst. Het inkomsteneffect op de collegegelden is het grootst in scenario 4.

Het effect van de verandering in de lumpsum is bepaald vanuit het studentafhankelijke deel. De lumpsum is – zoals bekend – samengesteld uit een onderwijsdeel en onderzoeksdeel (wo) c.q. ontwerp & ontwikkeling (hbo). Het studentafhankelijke deel is samengesteld uit inschrijvingen en graden. In de berekeningen hebben we zowel de variabele delen van het onderwijsdeel als het onderzoeksdeel meegenomen. Daarbij zijn de verschillende prijzen voor de onderwijsbekostiging en de graadbekostiging in acht genomen. In scenario 1, waarbinnen 3% van de bestaande studentenpopulatie na selectie door de instelling in aanmerking komt om te flexstuderen, is die verandering negatief voor zowel hbo als wo. Alleen bij dit scenario dalen de inkomsten uit de lumpsumbekostiging, doordat het aantal inschrijvingen gelijk blijft, maar door de langere verblijftijd de bekostigde inschrijvingen gemiddeld iets dalen. Opvallend is dat de effecten bij het hbo groter zijn. De verklaring hiervoor lijkt te zijn dat daar het aandeel variabele bekostiging groter is dan bij het wo (80% variabel hogescholen versus 59% wo, onderwijsdeel peil 2020).

Voor het berekenen van de inkomsten uit collegegelden zijn we uitgegaan van de omvang van de groep flexstudenten in een bepaald scenario in combinatie met het verwachte gemiddelde aantal studiepunten van een flexstudent. Dat gemiddelde aantal studiepunten is weer afhankelijk van de gemiddelde verwachte studieduur. Deze is bij het hbo iets langer dan bij het wo. In scenario 4 is het effect op de collegegelden het grootst. Bij de berekening zijn we uitgegaan van de huidige regelgeving, waarbij een flexstudent per studiepunt een opslag van 15% betaalt. Indien flexstuderen de norm is en de regels onverkort toegepast worden, heeft dit een enorm effect op de inkomsten uit collegegelden. Gegeven de kortere verwachte studieduur voor het wo en dus een gemiddeld iets hoger aantal studiepunten voor de flexstudent, is het effect op het wo iets minder ongunstig dan voor het hbo. Dat is vooral zichtbaar bij scenario 3.

In de scenario's waarbij de studentenpopulatie toeneemt, groeit ook de bekostiging ten opzichte van de nulvariant (de huidige bekostiging). Op het moment dat een groter deel van de populatie studenten gaat flexstuderen, neemt weliswaar het aandeel bekostigde inschrijvingen (bij de huidige regelgeving) af, maar stijgt de bekostiging als geheel, omdat eveneens aannemelijk is dat door het flexstuderen het aantal studenten toeneemt. In het model neemt in ieder scenario het aantal graden toe als gevolg van een groter verwacht studierendement, en omdat ook het

aantal studenten toeneemt, zal naar verwachting ook het aantal gewogen bekostigde graden toenemen. Dat betekent dat de graadbekostiging eveneens stijgt.

In scenario 4 is flexstuderen de norm en zijn alle studenten flexstudenten (100% flexstuderen). Toch zal in de praktijk het overgrote deel nominaal (dus vergelijkbaar met de huidige situatie) en met zo weinig mogelijk uitloop willen studeren. De verwachting is dat 70-80% van de studenten voor deze route zullen kiezen. Dit heeft zowel een effect op het bekostigd deel van het totale aantal inschrijvingen als op de graadbekostiging. Scenario 3 en 4 lijken daarmee voor wat betreft de inkomsten vanuit de lumpsumbekostiging in elkaar te schuiven. Verderop zullen we laten zien dat dit niet geldt voor de inkomsten uit collegegelden, voor flexstudenten berekend op basis van studiepunten, en de uitgaven voor de onderwijsorganisatie.

De vergelijking is een indicatie van een toe- of afname van de bekostiging, waarbij we uitgegaan zijn van een gelijke samenstelling van de populatie. De toenames kunnen worden gedompt indien de samenstelling verandert, bijvoorbeeld als er naar verhouding meer onbekostigde studenten gaan studeren (tweede studies) of juist andersom: meer werkenden grijpen de kans om een stap in de ontwikkeling te zetten door een hbo-diploma te behalen (eerste studie).

De veranderingen in de collegegelden zijn ingrijpender. Dat komt doordat flexstudenten weliswaar een opslag van 15% betalen op het collegegeld, maar nog steeds relatief minder collegegeld per jaar betalen, omdat zij per studiepunt afrekenen. Het gemiddeld aantal studiepunten van een flexstudent is lager, omdat deze gemiddeld een langere verblijftijd heeft. Enerzijds wordt het collegegeld uitgesmeerd over die langere verblijftijd en zou de instelling kunnen verwachten dat de inkomsten uit collegegelden per saldo over de jaren heen gelijk blijven. Een verschil met de huidige langstudeerders is echter dat deze wel het volledige collegegeld betalen. Het exacte effect op de collegegelden is bijzonder lastig te voorspellen, maar de verwachting is dat het voor een student voordeliger kan zijn collegegeld per studiepunt te betalen en dat de instelling per saldo over de jaren heen wel degelijk minder collegegeld ontvangt. Deze effecten zullen zeker bij scenario 3 en 4 groter zijn.

Incidenteel effect op inkomsten instellingen

Bij invoering van elk van de scenario's voor flexstudeners zal zich ook een incidenteel effect voordoen op inkomsten uit graadbekostiging. In hoofdstuk 3 hebben we al aangegeven dat de flexgroep gemiddeld langer zal studeren en daardoor ook later afstudeert. Bij invoering van flexstudeners verschuift de graadbekostiging voor de groep flexstudenten daardoor vanuit het perspectief van de instelling naar achteren. In de werkgroepen 'Effecten instellingen' en 'Bekostiging' werd dit benoemd als overgangsfaseproblematiek. Het aantal studenten waarvoor een instelling jaarlijks graadbekostiging ontvangt, zal zich op langere termijn stabiliseren (en wordt bepaald door het aantal ingeschreven studenten en het slagingspercentage).

Op langere termijn is er dus geen effect op het aantal behaalde graden dat een instelling bekostigd krijgt; op korte termijn (voor het eerste jaar of de eerste jaren na invoering) zal het aantal bekostigde graden per jaar wel lager liggen. Dit tijdelijke verlies aan inkomsten uit graadbekostiging is natuurlijk het grootst in de scenario's waarin substantiële groepen gaan flexstudeners en langer studeren: scenario 3 en 4.

4.3 Effecten scenario's op uitvoeringskosten instellingen

Met de werkgroep 'Effecten instellingen' is uitgebreid gediscussieerd over hoe de verschillende scenario's de uitvoering van de primaire en ondersteunende processen van onderwijsinstellingen zouden raken en wat dit betekent voor de uitvoeringskosten van instellingen met betrekking tot het bieden en (administratief) ondersteunen van het onderwijsproces en de studenten. Op basis van deze input hebben we samen met de twee rekeninstellingen een scenarioanalyse uitgevoerd van de effecten op de uitvoeringskosten van instellingen. In deze paragraaf geven we op hoofdlijnen de uitkomsten weer. Deze uitkomsten zijn indicatief, omdat de berekeningen uitgevoerd zijn op basis van veel onzekerheden rondom de organisatorische effecten van flexstudeners. De uitgangspunten waarop de instellingen hun berekeningen hebben gebaseerd, zijn opgenomen in bijlage 4.

Deze paragraaf beantwoordt ook onderzoeksvraag 1 en 2:

1. Welke (verwachte) effecten hebben de scenario's op de organisatie van het hoger onderwijs?
2. Welke (verwachte) effecten hebben de scenario's op de (student)administratie van de hogeronderwijsinstellingen?

Aanpassen onderwijslogistiek en ICT

Het dominante beeld uit de besprekingen met de werkgroep 'Effecten instellingen' was dat voor het accommoderen van scenario 3 en 4 met name hbo-instellingen eerst een aantal ingrijpende veranderingen moeten doorvoeren in de processen (onderwijslogistiek) en de inrichting van het applicatielandschap. Voor scenario 1 en 2 geldt deze noodzaak niet. Scenario 3 en 4 zijn alleen door instellingen te accommoderen als:

- iedereen die aan de instelling studeert een eigen leerroute kan kiezen. Die kan samenvallen met de nominale duur van een opleidingsroute, maar ook op maat worden aangepast door de student (studentgedreven personalisering)
- instellingen tot een instellingbrede catalogus (een 'dienstregeling') komen. Deze wordt gemaakt op basis van de inhoud van het onderwijs en de beschikbaarheid van docenten. Hierbij worden de studenten niet alleen geïnformeerd over de routes en de volgorde van de vakken, maar ook over de tijden waarop onderwijs wordt aangeboden. Dit vraagt vooral bij hbo-instellingen een andere vorm van roosteren, een basisplanning die losstaat van groepen of docenten.
- studenten in een vroeg stadium het onderwijsaanbod kennen en zo vroeg mogelijk vernemen wanneer dit wordt aangeboden. Zo kunnen ze zo gericht mogelijk kiezen en intekenen. Aan de basisplanning valt dan ook niet te tornen. Voor docenten van hogescholen betekent dit een omschakeling, want de huidige roostersystematiek biedt hun veel ruimte voor overleg met de roostermaker over gewenste wijzigingen. In de toekomst wordt een ingepland vak altijd gegeven, eventueel door een andere docent. Docenten kunnen wel onderling verschuivingen doorvoeren.

Bij scenario 3 en 4 zullen met name hbo-instellingen hun onderwijslogistiek en applicatielandschap grondig moeten aanpassen, wat resulteert in eenmalige kosten. Structureel leidt dit ook tot een stijging van de jaarlijkse licentiekosten rond ICT-systemen en de personeelskosten voor het onderhoud en het beheer van de systemen. De gesprekken met de twee rekeninstellingen maken duidelijk dat de onderwijslogistiek en ICT van universiteiten in de regel nu al veel meer dan bij hogescholen erop is ingericht om studenten te accommoderen hun persoonlijke leerroute te kiezen. De eenmalige en structurele extra kosten om qua onderwijslogistiek en ICT scenario 3 en 4 te accommoderen, zullen voor een gemiddelde universiteit dan ook veel lager liggen dan bij een hogeschool. In tabel 4 geven we weer welke aanpassingen volgens onze twee rekeninstellingen bij scenario 3 en 4 nodig zijn qua onderwijslogistiek en bijbehorende ICT.

| Activiteit | Toelichting activiteit | Toelichting kosten | Aanpassing nodig voor hbo? | Aanpassing nodig voor wo? |
|---|---|---|----------------------------|---------------------------|
| Inschrijven | Inschrijving van de student op volgen van een opleiding of delen daarvan. | Aanpassing van (koppeling met) de inschrijfomgeving, realiseren van eenduidig bronsysteem voor aangeboden onderwijs. Aanpassing website voor publicatie aanbod. | Nodig | Niet nodig |
| Onderwijs-ontwikkeling | Ontwerpen en invulling van alle onderwijsactiviteiten, inclusief keuzeregels. | Aanschaf, inrichting en beheer van onderwijsontwikkelomgeving en het realiseren van koppelingen, plus begeleiding van onderwijs bij ingebruikname. | Nodig | Niet nodig |
| Plannen en roosteren | Opstellen rooster waarop ingetekend kan worden, inclusief lokalen en docenten. | Planning en roosteromgeving geschikt maken voor studentgedreven roostering, inclusief aanpassing en harmonisatie processen. Omgeving van roosterpublicatie aanpassen. | Nodig | Niet nodig |
| Intekenen op onderwijs | Intekenen door studenten op het gepubliceerde aanbod (inclusief rooster), inclusief keuze uit de geboden onderwijsvormen. | Aanschaf of bouw intekenumgeving en beheer hiervan, inclusief koppeling naar bron- en doelsystemen. Aanpassing informatieomgeving studenten, inclusief ontsluiting aanbod. Inregelen en beheren studentbegeleidingomgeving voor ondersteunen van het keuzeprocess. Omgeving inregelen en beheren voor het ondersteunen van het inplannen van de gehele leerroute. | Nodig | Nodig |
| Onderwijs volgen | Het volgen van studenten van het onderwijs waarop ingetekend is | Aanpassing LMS conform gekozen onderwijsstructuur, en toevoeging informatie ten behoeve van het keuzeprocess. Aanpassing koppelingen | Nodig | Niet nodig |
| Intekenen op toetsen | Intekenen door studenten op het gepubliceerde toetsaanbod en toetsmomenten, inclusief keuze uit de geboden toetsvormen. | Aanschaf of bouw intekenumgeving en beheer hiervan voor toetsing, voor de hand liggend is dit een uitbreiding op de intekenumgeving voor onderwijs. Realisatie van koppelingen. | Nodig | Niet nodig |
| Toetsen | Het doen van de gekozen toetsen. | | Nodig | Niet nodig |
| Vastleggen resultaten | Vastlegging van de uitkomsten van de deelttoetsen, en het eindresultaat. | Bouw of aanschaf van resultaatroutesysteem, danwel aanpassing van het bestaande studentvolgsysteem, en beheer hiervan. | Nodig | Niet nodig |
| Aanpassen informatie voorzieningen | Aanpassing integratie en data-voorzieningen. | Aanpassing/vernieuwing ontsluitingslaag, aanpassing datawarehouse en rapportages | Nodig | Nodig |

Tabel 4 Noodzakelijk geachte aanpassingen in onderwijslogistiek en bijbehorende ICT onder scenario 3 en 4

De (reken)hogeschool heeft op basis van reeds opgedane ervaringen met het aanpassen van de onderwijslogistiek en het ICT-landschap voor dit onderzoek een zeer indicatieve eerste berekening gemaakt op het niveau van alle in de tabel benoemde activiteiten. Hierbij heeft de instelling onderscheid gemaakt naar incidentele en structurele kosten. Voor de (reken) universiteit was het niet mogelijk om voor aanpassingen die nodig zouden zijn in scenario 3 of 4 tot een eigen berekening te komen. De instelling beschikte niet zoals de hbo-instelling over recente ervaringen met vergelijkbare aanpassingen van de onderwijslogistiek en het ICT-landschap. Daarom is in overleg besloten voor deze aanpassingen aan te sluiten bij de door de hbo-instelling berekende bedragen (zie bijlage 5). Bij de structurele kosten is daarbij wel het berekende bedrag gecorrigeerd voor

het grotere aantal ingeschreven studenten bij de universiteit. De overall-uitkomsten van onze scenario-analyse op dit onderdeel is te vinden in de tabel aan het eind van deze paragraaf.

Uitvoeringskosten primair onderwijsproces

De rekeninstellingen hebben aangegeven dat het aanbieden van onderwijs aan de groep flexstudenten zal leiden tot hogere uitvoeringskosten voor het primaire onderwijsproces. Ze verwachten in alle scenario's inefficiency (snijverlies) vanwege een niet optimale groepsomvang. Doordat studenten zelf hun studieroute kiezen, kunnen instellingen op voorhand niet uitsluiten dat de groepsomvang te klein wordt. Hierdoor zullen bepaalde vakken op voorhand vaker aangeboden moeten gaan worden. De verwachting is verder dat hierdoor niet elke ronde

met volle groepen gedraaid kan worden, wat resulteert in een niet optimale groepsbezetting.

Voor de berekening van dit inefficiency-effect is gewerkt met een student-docentratio. Voor alle scenario's heeft de rekenhbo de aanname gedaan dat voor flexstudenten het ratiogetal van 1 docent op 25 studenten wijzigt naar 1 docent op 23 studenten. Dit komt neer op een 'verslechtering' van 8%⁸⁾. Een lager ratiogetal betekent dat meer docenten nodig zijn om het onderwijs te bieden, wat resulteert in hogere uitvoeringskosten voor de instelling.

Binnen de (reken)hogeschool is het ratiogetal student-docent binnen de business controlling een bestaande indicator, voor de (reken)universiteit is dit niet geval. In dat laatste geval hebben we daarom gebruik gemaakt van de ratio student-onderwijsstaf dat de VSNU voor 2018 (meest recent beschikbare jaar) voor de betrokken rekeninstelling had berekend.⁹⁾

In de tabel aan het einde van deze paragraaf geven we weer met welk geschat bedrag in elk scenario de uitvoeringskosten van het primaire onderwijsproces zullen stijgen als gevolg van inefficiency bij het aanbieden van het onderwijs vanwege een minder goede bezetting van de groepen. Scenario 4 heeft de hoogste uitvoeringskosten, omdat in dit scenario alle studenten gaan flexstuderende en er voor alle studenten uitgegaan wordt van extra begeleiding en administratie. In scenario 3 geldt dit voor 30% van de bij de instelling ingeschreven studenten. In scenario 1 is het effect op de uitvoeringskosten beperkt, omdat het hier maar om een hele kleine groep gaat (3% van de totale groep ingeschreven studenten). De tabel laat ook verschillen zien tussen de hogeschool en de universiteit. Die zijn het gevolg van verschillen in studentenaantallen, beloningsverschillen onderwijzend personeel en verschillen in de student-docentratio. Verder verwacht de universiteit alleen in scenario 1 geen inefficiency, vanwege de beperkte omvang van de groep flexstudenten.

Uitvoeringskosten ondersteunende processen

In de scenarioanalyse van de effecten van flexstuderende op de uitgaven van instellingen zijn we er tot slot van uitgegaan dat deze zich gaan voordoen rondom de studentloopbaanbegeleiding en de administratieve ondersteuning (inzet administratie en bedrijfsbureau).

Voor wat betreft de studentloopbaanbegeleiding zal er voor de flexstudenten meer en vaker op maat studentloopbaanbegeleiding moeten plaatsvinden, omdat flexstudenten anders door de opleiding lopen. Voor deze groep moet dus extra tijd beschikbaar zijn. De hogeschool verwacht in alle scenario's gemiddeld 6 uur per jaar per flexstudent extra nodig te hebben, boven op de huidige uren studentloopbaanbegeleiding die de instelling beschikbaar heeft per student. Bij het berekenen van dit gemiddelde is ervan uitgegaan dat ook studenten die een standaardroute kiezen, hiervoor een weloverwogen keuze moeten maken, gebaseerd op gesprekken met studentloopbaanbegeleiders (2 à 4 uur extra). Voor studenten die een persoonlijke leerroute kiezen, zal dit naar verwachting van de instelling meer zijn (12 uur). De (reken)universiteit is in haar raming conservatiever. Momenteel is er voor studenten gemiddeld 3 uur studentloopbaanbegeleiding beschikbaar; dat zal naar verwachting in alle vier scenario's 1 uur extra zijn voor de flexstudenten. Het verschil tussen de hogeschool en de universiteit is te verklaren door het feit dat universitair studenten al gewend zijn hun eigen studieroute te bepalen en bij flexstuderende vermoedelijk minder ondersteuning nodig hebben dan een hbo-student.

Het invoeren van de mogelijkheid tot flexstuderende zal ook het werk van de studentadministratie/bedrijfsbureaus beïnvloeden. In scenario 1 en 2 zullen veel aanpassingen die studenten op hun studieloopbaan doen, handmatig verwerkt moeten worden. In scenario 3 en 4 zullen de onderwijslogistiek en ICT anders vorm gegeven moeten worden, waardoor dit handwerk deels komt te vervallen. Bij hogescholen zal verder in deze twee scenario's bijvoorbeeld het jaarlijks roosteren niet meer nodig zijn; studenten roosteren zichzelf in. Daarentegen geven beide rekeninstellingen aan dat als studenten in de scenario's meer ruimte krijgen om hun eigen studieroute en tempo te bepalen, er meer monitoring nodig zal zijn op voortgang en bijvoorbeeld bezetting van lessen. Al met al verwachten beide instellingen dat bij het invoeren van de mogelijkheid tot flexstuderende onder alle scenario's extra capaciteit voor de ondersteuning (onder andere studentadministratie en planning) noodzakelijk is. De (reken)hogeschool rekent hierbij onder elk scenario met 1 uur extra per flexstudent, de (reken)universiteit kiest onder scenario 1 en 2 voor 0,5 uur extra per flexstudent en onder scenario 3 en 4 voor 0,25 extra. Deze verschillen verklaart de universiteit uit het feit dat onder scenario 1 en 2 nog veel handmatig moet gebeuren, onder scenario 3 en 4 is het zinvol om werkzaamheden te automatiseren. Het verschil tussen de hbo en universiteit is een verschil van inschatting.

8) Dit verslechtingspercentage is ook toegepast op de student-docentratio die we voor de rekenuniversiteit hebben gehanteerd.

9) <https://vsnu.nl/studentengroei.html>

In onderstaande tabel geven we weer met welk geschat bedrag in elk scenario de uitvoeringskosten van de ondersteunende processen stijgen als gevolg van het mogelijk maken van flexstuderen. De geraamde meerkosten liggen voor de hbo-instelling substantieel hoger, als gevolg van het feit dat deze instelling alle effecten op de ondersteunende processen hoger inschat dan de universiteit. Dit komt vooral doordat de manier van werken bij het zelf organiseren en vinden van een persoonlijke leerweg door studenten voor een hogeschool en haar studenten veel

meer afwijkt van de huidige werkwijze. Belangrijk is om hier te herhalen dat de effecten van flexstuderen op de uitvoeringskosten van instellingen bepaald zijn op het niveau van twee rekeninstellingen en daarvoor aannames noodzakelijk waren. De bedragen in de tabel zijn dan ook indicatief en kunnen niet worden gebruikt om op macroniveau van alle hogeronderwijsinstellingen te komen tot een berekening van het effect van flexstuderen op de uitvoeringskosten.

| | | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|---|---------------------|------------|------------|------------|------------|
| Incidentele meerkosten aanpassingen onderwijslogistiek en ICT per ingeschreven student | Hbo-rekeninstelling | - | - | +€ 443 | +€ 443 |
| | Wo-rekeninstelling | - | - | +€ 161 | +€ 161 |
| Structurele toename licentiekosten en onderhouds-/beheerskosten ICT per ingeschreven student | Hbo-rekeninstelling | - | - | +€ 129 | +€ 129 |
| | Wo-rekeninstelling | - | - | +€ 71 | +€ 71 |
| Stijging jaarlijkse uitvoeringskosten onderwijs per ingeschreven student | Hbo-rekeninstelling | +€ 10 | +€ 33 | +€ 100 | +€ 332 |
| | Wo-rekeninstelling | - | +€ 51 | +€ 153 | +€ 509 |
| Stijging jaarlijkse uitvoeringskosten studentloopbaanbegeleiding/student-administratie/bedrijfsbureau per ingeschreven student | Hbo-rekeninstelling | +€ 11 euro | +€ 38 | +€ 114 | +€ 379 |
| | Wo-rekeninstelling | +€ 2 | +€ 7 | +€ 17 | +€ 57 |

Tabel 5 Effect scenario's op de uitvoeringskosten van instellingen per ingeschreven student¹⁰⁾

10) Bij scenario's 2, 3 en 4 is bij de berekening van de extra kosten per ingeschreven student uitgegaan van het toegenomen aantal studenten als gevolg van de introductie van de mogelijkheid tot flexstuderen.

4.4 Effecten scenario's op landelijke processen

De gevolgen van de vier scenario's voor de landelijke processen van DUO en Studielink zijn doorgesproken in de werkgroep 'Landelijke processen'. Gezien de aanname bij alle vier de scenario's dat het verdeelmodel achter de lumpsumbesteding van instellingen niet wijzigt, leverde dit het beeld op dat er voor Studielink mogelijk alleen een aanpassing van het geautomatiseerde inschrijfformulier nodig is. Voor DUO geldt dat de DUO-registers moeten worden aangepast om de flexstudent herkenbaar te maken.

Voor instellingen in het hoger onderwijs kan het van belang zijn dat studenten bij hun (jaarlijkse her)inschrijving via Studielink direct al kunnen kiezen voor een (her)inschrijving als flexstudent. Dit beeld is bevestigd in de werkgroep 'Effecten instellingen'. Wel werd toegevoegd dat dit belang vooral speelt als grote aantallen studenten gaan flexstuderen, dus in scenario 3 en 4. Voor een goede beheersing van de interne processen, bijvoorbeeld rondom facturatie van studiepunten, is het bij grote aantallen van belang dat direct duidelijk is of een student wil gaan flexstuderen.

Op basis van het voorgaande hebben de partijen in de werkgroep 'Landelijke processen' een schatting gemaakt van de eenmalige extra kosten voor aanpassing van het inschrijfformulier en de DUO-registers. Dit leverde het volgende beeld op: Studielink zal het inschrijfformulier en een van de waardenlijsten zij gebruikt voor uitwisseling van berichten tussen Studielink en instellingen moeten uitbreiden op het punt van type student. Naast een reguliere student en extraneus moet de flexstudent worden toegevoegd. De opleidingsvorm hoeft niet te worden aangepast, de student gaat nog steeds dezelfde opleiding volgen, maar dan in zijn eigen tempo. Voor de hiervoor beschreven aanpassingen om de flexstudentstatus bij inschrijving te kunnen vastleggen en dit aan instellingen te kunnen doorgeven, moet er volgens Studielink rekening gehouden worden met 750 tot 1.500 uur aan tijdsinspanning. Hierbij gaat Studielink ervan uit dat het berichtenverkeer met DUO niet hoeft te worden aangepast. Uitgedrukt in euro komt dit neer op een eenmalige investering van € 75.000 tot € 150.000. Studielink verwacht geen effect van de hiervoor beschreven wijziging op haar structurele uitvoeringskosten.

DUO zal haar registers moeten aanpassen om flexstudenten hierin herkenbaar te laten zijn. Concreet betekent dit een uitbreiding van de waardenlijst inschrijvingsvorm met het gegeven 'flexstudent'. De organisatie heeft voor deze aanpassing een inschatting afgegeven van 500 tot 1.000 uur.

| | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|--|------------|------------|---------------|---------------|
| Eenmalige ureninzet voor aanpassing landelijk inschrijf-proces Studielink | N.v.t. | N.v.t. | 750-1.500 uur | 750-1.500 uur |
| Eenmalige ureninzet voor aanpassing DUO-registers | N.v.t. | N.v.t. | 500-1.000 uur | 500-1.000 uur |

Tabel 6 Effect scenario's op landelijke proces

4.5 Effecten scenario's op studenten

In de werkgroep 'Effecten instellingen' is afgesproken om de volgende effecten op de studenten verder uit te diepen in de verschillende scenario's:

- Studentsucces of diplomarendement.
- Totale kosten studie voor student.
- Studiefinanciering en OV-kaart.

Studentsucces is een breder begrip dan diplomarendement. De hoop is dat flexstuderen studenten een succesvollere studietijd biedt, doordat er een bredere ontwikkeling mogelijk is dan in de huidige studie-inrichting. Voor de multicriteria-analyse en de scope van dit onderzoek geldt dat we met name in beeld moeten krijgen wat flexibele deelname betekent voor de studieduur en het diplomarendement, omdat deze direct verband houden met zowel de doelstelling van flexstuderen als de variabelen in de bekostiging. Het brede studentsucces (effect voor de student) wordt gemeten in de evaluatie van de experimenten flexstuderen door Ockham/IPS en SEOR. In deze studie worden studenten namelijk bevraagd op een breder spectrum dan alleen het behalen van een diploma. De discussie in de werkgroep 'Effecten instellingen' maakte duidelijk dat studentsucces een breed begrip is, en ook dat niet duidelijk is of er data beschikbaar zijn om verschillen in studentsucces tussen scenario's te duiden. Afgesproken is om dit nader te verkennen. De experimentinstellingen hebben toegezegd na te gaan of zij hiertoe data beschikbaar hebben (bijvoorbeeld metingen studentmotivatie).

Belangrijk onderscheid tussen scenario 1 en de overige scenario's is dat in scenario 1 de instelling zelf bepaalt welke student het recht krijgt te flexstuderen. In de andere scenario's wordt uitgegaan van het recht van de student, zij het dat dit in scenario 2 voor een beperkt aantal opleidingen geldt en in scenario

3 voor alle opleidingen. Deze keuzevrijheid zal met name effect hebben op de kans dat een student succesvol de studie afrondt.

Bezien vanuit het opleidingsaanbod, is het flexstuderen een aantrekkelijke optie voor een student, met de grotere kans op een succesvolle afronding. Concrete financiële risico's voor studenten zijn gelegen in het vervallen van vakken als gevolg van een langere studieduur en mogelijk kosten voor studiemateriaal. De flexstudent betaalt het collegegeld per studiepoint en weliswaar met een opslag van 15%, maar betaalt per saldo gedurende de hele studietijd minder collegegeld. Dit geldt voor alle scenario's.

Vanuit instellingen is aangegeven dat een wettelijke verankering van het recht op flexibele deelname aan het onderwijs en daarmee de mogelijkheid om per studiepoint collegegeld te betalen, tot een gewijzigd financieel arrangement voor studenten leidt. Dit zal volgens instellingen direct invloed krijgen op de keuzes, het gedrag en verwachtingen van studenten. Recentelijk ingevoerde nieuwe financiële prikkels (langstudeerdersboete, invoering studievoorschot) zorgden in het verleden al steeds voor boeggolfeffecten in het inschrijfgedrag van studenten.

Veranderen er echter noodzakelijkerwijs ook kosten op basis van dit onderzoek voor de student in een van de vier scenario's?

Voor de studenten geldt dat zij in alle vier de scenario's op individueel niveau kunnen besluiten hun studie op dezelfde manier in te delen als zij nu al doen. Extra kosten kunnen gelegen zijn in een hogere studielening, als gevolg van een langere studieduur. In de huidige regelgeving is het gebruiksrecht overigens beperkt tot een bepaalde leeftijd; als deze gepasseerd is, moet de student een andere inkomstenbron vinden. Binnen deze periode is de student vrij de studie stop te zetten en te activeren naar behoefte. In het geval een flexstudent een periode wel of niet staat ingeschreven, zullen de kosten voor levensonderhoud

vanwege de langere gemiddelde verblijftijd hoger uitvallen. De studiefinanciering kan dan tussentijds worden stopgezet, evenals het gebruiksrecht voor het OV-product (en móet wellicht worden stopgezet indien een student niet studeert), maar de kosten voor levensonderhoud blijven bestaan. De financiering hiervoor is dus hetzij studiefinanciering (met als gevolg een hogere lening), hetzij inkomsten uit arbeid. Vanuit deze optiek is het flexstuderen voor studenten in alle scenario's minder gunstig. De LSVb heeft aangegeven dat op het moment dat de student ervoor kiest om één in plaats van twee, vak(ken) te doen, deze nog wel de hele periode studeert en nog steeds iedere dag van het OV gebruik moet kunnen maken, terwijl de studie wel langer duurt. De effecten hiervan op studieschuld en gebruiksrecht OV-product zouden dan nader onderzocht moeten worden.

4.6 Effecten scenario's op referentieraming en macrobudget

Bij scenario 2, 3 en 4 gaan we ervan uit dat het invoeren van de mogelijkheid tot flexibele deelname leidt tot een stijging in het aantal ingeschreven studenten bij instellingen. Dit vanuit de aanname dat flexstuderen nieuwe doelgroepen aanzet een opleiding te gaan volgen en een deel van de studenten uit de huidige doelgroepen langer zullen gaan studeren. Dit zal effect hebben op de referentieraming en daarmee op de hoogte van het macrobudget dat verdeeld wordt onder de instellingen.

Voor iedere student in het hoger onderwijs wordt in de onderwijsbegroting een vast bedrag per jaar opgenomen. Jaarlijks wordt een nieuwe meerjarenraming opgesteld, waarbij gekeken wordt naar de groei of daling van de studentaantallen. Die realisatie wordt ingeladen in het ramingsmodel, waarna op basis van gemiddelde verblijfsduur en doorstroomkansen een nieuwe meerjarenraming wordt opgesteld. Vervolgens worden uitkomsten van de nieuwe raming afgezet tegen de raming van een jaar eerder. Het macrobudget kan daardoor dalen of stijgen door

| | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|---|--|---|---|---|
| Gebruiksrecht studiefinanciering | Langere verblijfsduur, langer lenen binnen huidige kaders regelgeving. Hogere studieschuld en/of langer kosten levensonderhoud als student | | | |
| Gebruiksrecht OV-product | Gebruiksrecht OV volgens huidige regelgeving | | | |
| Totale kosten student | Geen effect, student kan niet zelf kiezen voor flexstuderen. Student die wel mag flexstuderen, heeft mogelijk hogere kosten | Collegegeld lager voor student die niet nominaal kan/wil studeren | Lager voor student die niet nominaal kan/wil studeren | Lager voor student die niet nominaal kan/wil studeren Hoger voor student die nominaal wil studeren |

Tabel 7 Effect scenario's op studenten

verwerking van de studentaantallen op basis van de verschillen tussen de referentieramingen. De verschillen worden vervolgens financieel doorgerekend. Omdat OCW niet-EER-studenten niet vergoedt krijgt in het macrobudget, wordt daarbij alleen gekeken naar voltijd en deeltijd Nederlandse en EER-studenten.

Onderdeel van de huidige bekostigingssystematiek is dat als er meer studenten gaan studeren, OCW daarvoor op basis van een hogere referentieraming extra geld claimt bij het ministerie van Financiën. Gebeurt dit niet, dan blijft het macrobudget constant en betekent een stijging in het aantal ingeschreven studenten dat de prijs per student die instellingen vanuit het Rijk ontvangen, zal dalen.

Voor het macrobudget is het van belang te weten of de samenstelling van de studentenpopulatie als gevolg van flexstuderen verandert. Die samenstelling is vooral relevant bij het verschil tussen voltijd- en deeltijdstudenten, omdat voor deeltijdstudenten een lagere onderwijsbijdrage per student ontvangen wordt.

Het precieze effect op de omvang van het macrobudget valt niet te zeggen. Dit zal afhangen van hoeveel nieuwe doelgroepen aangetrokken worden, hoeveel langer een deel van de huidige doelgroepen door de mogelijkheid van flexstuderen gaat studeren en of de samenstelling van de studentenpopulatie verandert. We beperken ons daarom tot de aanname dat scenario 1 geen effect heeft op de referentieraming en het macrobudget, terwijl dit effect in scenario 4 het grootst is. Dit mede vanwege het feit dat de relatieve omvang van de groep flexstudenten het grootst is ten opzichte van de totale studentenpopulatie.

| | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|---|--|------------|------------|------------|
| Stijging referentieraming en macrobudget | Niet van toepassing, geen nieuwe doelgroepen | + | ++ | +++ |

Tabel 8 Effect scenario's op omvang referentieraming en macrobudget

Exploitatie-effecten instellingen versus landelijke bekostigingssystematiek

Hoofdstuk 5



5.1 Inleiding

De analyse-uitkomsten uit paragraaf 4.2 en 4.3 voor wat betreft de inkomsten en uitgaven van instellingen in het hoger onderwijs vormen de basis voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3 en 4 van deze verkenning:

3. Welke (verwachte) effecten hebben de scenario's op de financiën van hogeronderwijsinstellingen?
4. Welke (eventuele) aanpassingen in de bekostigingssystematiek zijn er, per scenario, voor hogeronderwijsinstellingen nodig voor flexstuderende? Wat betekenen deze aanpassingen voor stakeholders zoals DUO, Studielink, OCW, docenten en de studenten?

Deze onderzoeksvragen beantwoorden we in dit slothoofdstuk, onderzoeksvraag 3 in paragraaf 5.2 en onderzoeksvraag 4 in paragraaf 5.3 en 5.4.

Het is belangrijk dat de lezer zich realiseert dat we in onze scenarioanalyse zijn uitgegaan van een viertal fictieve scenario's en dat we daarbij noodzakelijkerwijs hebben moeten uitgaan van een aantal aannames. Denk aan aannames rondom verwachte verblijfsduur en verwacht diplomasucces van de

studenten die flexibel gaan deelnemen aan het onderwijs. Verder zijn de effecten op de uitvoeringskosten van instellingen indicatief in kaart gebracht door twee rekeninstellingen. De genoemde bedragen aan extra uitvoeringskosten per student kunnen dan ook niet worden gebruikt om op macroniveau van alle hogeronderwijsinstellingen te komen tot een berekening van de extra uitvoeringskosten.

5.2 Effecten van de scenario's op financiën van hogeronderwijsinstellingen

De financiële effecten van de vier scenario's zijn te onderscheiden in structurele en incidentele effecten. Hierna volgt een beschrijving van beide.

Structurele effecten

In paragraaf 4.2 (voor de inkomsten) en paragraaf 4.3 (voor de uitvoeringskosten) hebben we de uitkomsten en de verschillen tussen de scenario's toegelicht. Hier gaan we in op het mogelijke totale jaarlijkse effect op de exploitatie van instellingen. We hebben de structurele meerkosten opgenomen ingeval flexstuderende zou worden doorgevoerd zoals voorgesteld in het betreffende scenario, en de effecten op de inkomsten uitgesplitst naar lumpsumbekostiging en collegegelden. Daarbij hebben we de effecten getoond per ingeschreven student (gebaseerd

| | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|---|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Rekeninstelling hogeschool | | | | |
| Meer/minder lumpsumbekostiging per ingeschreven student* | -€ 32 | € 31 | € 190 | € 94 |
| Meer/minder collegegeld per ingeschreven student | -€ 22 | -€ 25 | -€ 21 | -€ 214 |
| Structurele meerkosten per ingeschreven student | € 21 | € 71 | € 343 | € 840 |
| Totale exploitatie-effect per ingeschreven student | -€ 75 | -€ 65 | -€ 175 | -€ 960 |
| Rekeninstelling universiteit | | | | |
| Meer/minder lumpsumbekostiging per ingeschreven student* | -€ 16 | € 72 | € 255 | € 194 |
| Meer/minder collegegeld per ingeschreven student | -€ 21 | -€ 19 | € 0 | -€ 139 |
| Structurele meerkosten per ingeschreven student | € 2 | € 58 | € 241 | € 637 |
| Totale exploitatie-effect per ingeschreven student | -€ 39 | -€ 6 | € 14 | -€ 583 |

* Bij gelijkblijvende prijzen lumpsumbekostiging

Tabel 9 Structureel jaarlijks exploitatie-effect in euro's per ingeschreven student bij rekeninstellingen ten opzichte van de nulvariant (geen flexstuden)en

op de berekeningen voor de rekeninstellingen). In scenario 2, 3 en 4 is er bij de berekening van de effecten per ingeschreven student uitgegaan van een toegenomen aantal studenten als gevolg van de introductie van de mogelijkheid tot flexstuden.

De tabel laat zien dat de structurele exploitatie-effecten voor de hogescholen en de universiteiten verschillen. Voor het hele hoger onderwijs zijn de effecten in scenario 1 en 2 voor zowel de hogescholen als de universiteiten beperkt. Het invoeren van het flexstuden voor alle studenten (scenario 4: flexstuden is de norm) heeft een substantieel exploitatietekort tot gevolg. Het recht op flexstuden (scenario 3) heeft op de universiteiten en hogescholen een verschillend effect op de exploitatie. Daar waar bij de hogescholen een relatief hoog exploitatietekort zou kunnen ontstaan, zou dit bij universiteiten zelfs het enige scenario zijn met een positief exploitatieresultaat. We lichten dit hierna toe.

Allereerst gaan we in op de effecten in bredere zin. Die effecten zijn namelijk het gevolg van een combinatie van factoren die per scenario verschillen, maar ook op universiteiten en hogescholen een andere uitwerking hebben:

- **Groei inschrijvingen.** In de exploitatie is bij scenario 2, 3 en 4 een effect verwerkt vanwege de toename van het aantal inschrijvingen als gevolg van de invoer van flexstuden.
- **Langere studieduur.** De studieduur neemt toe naarmate het aandeel flexstudenten groter wordt ten opzichte van het totaal aantal ingeschreven studenten bij een instelling. Dat heeft een effect op de kosten (langer onderwijs en begeleiding) en op de inkomsten: er wordt over een langere periode onderwijs verzorgd, maar in de huidige bekostigingssystematiek is deze extra verblijfsduur onbekostigd.

- **Lager aantal studiepunten per jaar.** Flexstudenten behalen gemiddeld per studiejaar minder studiepunten in de periode dat zij ingeschreven staan.

Dit leidt tot de volgende effecten op de inkomsten en uitgaven:

1. **Extra kosten onderwijs en begeleiding studenten.**
Naarmate er meer studenten gaan flexstuden, nemen de uitvoeringskosten toe. In scenario 4, als flexstuden de norm is, is zelfs sprake van een forse toename. Deze kosten worden voornamelijk bepaald door de extra kosten voor het geven van onderwijs (hogere inefficiency, zie paragraaf 4.3) plus de kosten voor extra administratie en begeleiding van studenten. In scenario 4 worden deze extra kosten per student voor alle ingeschreven studenten gemaakt (flexstuden is in dit scenario de norm), in scenario 3 alleen voor de studenten die zelf voor flexstuden kiezen.
2. **De samenstelling van de lumpsumbekostiging** uit bekostiging voor inschrijvingen en graden wordt beïnvloed door de toename van het aantal inschrijvingen en de langere studieduur. Dit leidt tot een:
 - *Afname van het aandeel bekostigde inschrijvingen:* het totaal aantal inschrijvingen neemt toe, maar door langere studieduur neemt het aandeel bekostigde inschrijvingen af.
 - *Toename aantal graden:* Het aantal bekostigde graden neemt naar verwachting toe, omdat door flexstuden het aantal inschrijvingen toeneemt én het diplomarendement stijgt.
3. **Samenstelling collegegeld** dat deels bestaat uit het reguliere wettelijke collegegeld en deels uit het collegegeld voor de flexstudent, die per studiepoint een opslag van 15% betaalt.

- Enerzijds neemt het totaal aantal ingeschreven studenten toe.
- Anderzijds neemt het aandeel flexstudenten binnen het totaal aantal ingeschreven studenten toe. Als flexstuderende de norm is, betalen alle studenten per studiepunt.

Exploitatie-effecten scenario 3 en 4

Tabel 9 maakt duidelijk dat scenario 4 voor zowel de hbo- als de wo-rekeninstelling een fors exploitatietekort per ingeschreven student gaat betekenen. Scenario 3 levert alleen voor de wo-instelling een exploitatievoordeel op als het macrobudget groeit en in de lumpsumbekostiging de prijs per student daardoor gelijk kan blijven. Verder blijkt uit de analyse dat voor de hbo-rekeninstelling geen van de scenario's kostendekkend zal zijn, al dempt een verhoging van het macrobudget wel het negatieve exploitatieresultaat per ingeschreven student. De uitkomsten laten tot slot zien dat grosso modo de omvang het exploitatieresultaat samenhangt met de omvang van de groep flexstudenten ten opzichte van het totaal aantal ingeschreven studenten bij een instelling. Hoe groter de groep, hoe meer studenten langer bij de instelling verblijven en hoe langer studenten in de lumpsumbekostiging onbekostigd zullen zijn.

Nadere beschouwing verschillen exploitatie-effect scenario 3

Opvallend is dat scenario 3 voor de hbo-rekeninstelling een tekort per student laat zien en voor de wo-rekeninstelling een positief resultaat. Welke factoren zijn hier van invloed en leiden tot dit andere effect?

De uitkomsten bij scenario 3 laten zien dat de inkomsten van de wo-rekeninstelling hoger zijn en de lasten lager dan bij de hbo-instelling. De oorzaak van de hogere inkomsten voor de wo-rekeninstelling ligt in de iets kleinere afname van de bekostigde inschrijvingen, een hogere graadbekostiging als gevolg van een iets hoger slagingspercentage en een gemiddeld hoger aantal studiepunten voor de flexstudenten. De inschatting voor de kosten voor onderwijs en begeleiding van studenten zijn bij beide gelijk, maar de wo-rekeninstelling geeft een lagere inschatting van het effect van flexstuderende op de administratieve kant van het onderwijsproces en de begeleiding van flexstudenten. Wordt deze gelijkgetrokken, dan is het resultaat bij het wo ook negatief.

Conclusie

Samenvattend zijn bij scenario 1 en 2 de structurele effecten op de inkomsten en uitgaven van instellingen beperkt en vormen dus geen directe aanleiding om de landelijke bekostigingssystematiek aan te passen. De reden hiervoor ligt voornamelijk in

de kleine aantallen studenten die onder deze scenario's gaan flexstuderende. In onze berekeningen zijn we uitgegaan van respectievelijk 3% van de ingeschreven studenten onder scenario 1 en 10% onder scenario 2.

De structurele effecten bij scenario 3 en 4 op de exploitatie van instellingen zijn groter, zij het dat scenario 3 ook bij de wo-rekeninstelling een klein (zelfs positief) effect heeft, dat wij hiervoor verklaarden. Indien flexstuderende de norm wordt, zullen de kosten toenemen – vooral als gevolg van extra benodigd onderwijzend personeel, meer administratie en meer begeleiding van studenten – en is de financiering niet meer toereikend. Dat laatste is grotendeels het gevolg van de wijze waarop het collegegeld bepaald wordt (per studiepunt met een opslag). De lumpsumbekostiging is nog op de huidige manier bepaald: op basis van vier jaar nominaal en graadbekostiging in combinatie met de vaste voet en bedragen.

Incidentele effecten

- In alle scenario's zal zich bij de introductie van de mogelijkheid tot flexibele deelname aan het onderwijs een incidenteel effect voordoen op de inkomsten van instellingen uit de lumpsumbekostiging. Voor de groep flexstudenten zal de graadbekostiging later plaatsvinden omdat deze groep langer zal gaan studeren. Dit tijdelijke effect is het grootst in scenario 4 waarbij de aanname is dat alle studenten gaan flexstuderende. Op langere termijn is dit effect niet meer zichtbaar, het totaal aantal studenten waarop graadbekostiging ontvangen wordt, zal door flexstuderende waarschijnlijk iets toenemen, maar in ieder geval niet dalen.
- In scenario 3 en 4 zal de introductie van flexstuderende aanpassing van de onderwijslogistiek en de daarbij ondersteunende ICT noodzakelijk. Dit betekent dat instellingen eenmalige investeringen moeten doen in onderwijslogistiek en ICT.

5.3 Mogelijkheden opvangen exploitatie-effecten vanuit lumpsumbekostiging

In het vorige hoofdstuk hebben we voor vier fictieve scenario's de mogelijke effecten van flexstuderende op de exploitatie van hogeronderwijsinstellingen geschetst. Dit leverde samengevat het volgende beeld op:

- Bezien vanuit de financiële exploitatie van instellingen, is flexstuderende in de meeste gevallen structureel ongunstiger (duurder) dan regulier studerende.
- Het grootschalig invoeren van flexstuderende (scenario 3 en 4) vraagt daarnaast om substantiële eenmalige investeringen in ondersteunende processen/systemen.

- De verblijfsduur van flexstudenten zal langer zijn dan nu voor de totale groep ingeschreven studenten geldt. In de huidige bekostigingssystematiek met vier bekostigingsjaren betekent dit dat flexstudenten langer onbekostigd onderwijs zullen volgen, terwijl de kosten in die jaren wel doorlopen.
- De introductie van de mogelijkheid tot flexstuderen zou kunnen resulteren in een hoger diplomarendement. Dit blijkt uit eerder onderzoek (Ockham, 2019). In dat geval neemt de graadbekostiging toe (er worden relatief meer diploma's behaald).

In onderzoeksfase 2 hebben we samen met de werkgroepen de mogelijkheden verkend om vanuit de lumpsumbekostiging instellingen bij invoering van een wettelijke mogelijkheid tot flexstuderen tegemoet te komen op de hiervoor geschetste effecten op hun financiële exploitatie. Het verkennen van mogelijkheden om te besparen op de incidentele en structurele uitvoeringskosten van instellingen als zij aan de slag gaan met flexstuderen, behoorde niet tot de scope van deze verkenning.

Het gaat hier om de vraag hoe instellingen eventueel vanuit het Rijk gecompenseerd zouden kunnen worden voor eventuele eenmalige investeringskosten en voor de structurele verslechtering in hun financiële exploitatie als gevolg van flexstuderen. Beide vraagstukken gaan vooral spelen als flexstuderen voor alle studenten mogelijk wordt, in scenario 3 en 4 dus.

Kijken we naar de eenmalige investeringskosten die instellingen onder scenario 3 en 4 zullen moeten maken, dan kan het Rijk instellingen hierin eventueel tegemoet komen door het beschikbaar stellen van eenmalige financiering (subsidies) aan instellingen. Of dit noodzakelijk is, hangt ook af van de eigen middelen die instellingen hierop kunnen inzetten. De discussies in de werkgroepen maakte duidelijk dat het echte vraagstuk niet is het opvangen van de eenmalige investeringskosten, maar het ondervangen van het structurele effect op de exploitatie van de instellingen.

De gesprekken met de bekostigingsexperts uit de werkgroep over het opvangen van de structurele verslechtering in de financiële exploitatie van instellingen als gevolg van flexstuderen, leverde het volgende beeld op. Allereerst maakt de analyse duidelijk dat in bijna alle scenario's de introductie van flexstuderen voor instellingen niet kostendekkend is. Dit betekent dat zeker een brede introductie van flexstuderen nooit mogelijk zal zijn zonder enige uitbreiding van het macrobudget voor de lumpsumbekostiging. Kijken we echter naar de bekostigingssystematiek, dan zou het tegemoetkomen van instellingen op het

exploitatie-effect van flexstuderen mogelijk zijn op de volgende vier manieren:

1. Prijs per flexstudent omhoog, met behoud van vier jaar nominaal bekostigen.
2. Flexstudenten langer nominaal bekostigen.
3. Voorfinanciering invoeren voor flexstuderen (vast bedrag in eerste studiejaar).¹¹⁾
4. Overgaan naar bekostiging per studiepunt.

Aanpassing 2, 3 en 4 betekenen een aanpassing in de fasering van de bekostigingsmomenten. Bij aanpassing 2 ontvangen instellingen langer dan de eerste vier jaar bekostiging voor flexstudenten. Aanpassing 3 betekent dat het aantal bekostigingsjaren beperkt wordt tot één, het eerste jaar waarin een flexstudent gaat deelnemen aan het hoger onderwijs. De instellingen ontvangen dan in één keer een bekostigingsbedrag voor de gehele verblijfsduur van een flexstudent. Studiepuntbekostiging (aanpassing 4) betekent tot slot dat voor flexstudenten het uitgangspunt van bekostigingsjaren wordt losgelaten. De bekostigingsbijdrage die momenteel over de eerste vier studiejaar wordt opgedeeld, wordt dan opgedeeld in 240 nominale studiepunten.

Hierna beschrijven we de impact van de vier genoemde mogelijke aanpassingen op de bekostigingssystematiek voor de verschillende stakeholders. Ook geven we aan hoe zij de wenselijkheid van de aanpassingen beoordelen.

5.4 Beoordeling mogelijke aanpassingen bekostigingssystematiek

In de werkgroepen en in de klankbordgroep is nagegaan wat de vier in de vorige paragraaf weergegeven mogelijke aanpassingen op de systematiek voor de verschillende stakeholders betekenen en wat vanuit de verschillende perspectieven de beoordeling is van de wenselijkheid om dit soort aanpassingen door te voeren.

Bij aanpassing 4 zijn we voor dit onderzoek uitgegaan van bekostiging op basis van vooraf door de ingeschreven studenten ingeplande te volgen programmaonderdelen (het equivalent aan studiepunten dat hoort bij deze inspanningen) en dus niet van bekostiging op basis van de achteraf door de ingeschreven studenten behaalde studiepunten. De mogelijkheid van bekostiging van instellingen op basis van door ingeschreven studenten behaalde studiepunten is niet onderzocht.

Het resultaat van deze exercitie is hieronder uitgewerkt.

11) Deze aanpassing komt overeen met het voorstel van Kamerlid Van der Molen.

Beoordeling vanuit instellingen

De kernvraag vanuit het perspectief van instellingen luidt: wat het nut en de noodzaak van de mogelijke aanpassingen? Welk probleem vanuit exploitatieperspectief van instellingen wordt ermee opgelost? Bij het nut ligt de vraag voor of instellingen met elk van de vier genoemde aanpassingen tegemoetgekomen kunnen worden in de structurele verslechtering in hun financiële exploitatie als gevolg van flexstuderen. In theorie is dat het geval. Bij elke aanpassing speelt echter wel de vraag hoe hoog de bekostigingsbijdrage per flexstudent (de prijs) precies zou moeten zijn. Idealiter zouden instellingen met aanpassingen op bekostigingsmomenten en prijzen in staat moeten zijn om op een vergelijkbare manier hun inkomsten uit lumpsumbekostiging en collegegelden te matchen met de kosten die zij over de gehele verblijfsduur voor flexstudenten verwachten te maken. Aanpassing 1 betekent een hoger bekostigingsbedrag per inschrijving van een flexstudent.

Bij de vraag naar de noodzaak van aanpassing 2, waarbij de bekostigingssystematiek aangepast wordt op het aantal bekostigingsmomenten, doemt de vraag op of de jaarlijkse baten en lasten significant meer uit evenwicht worden gebracht als gevolg van het invoeren van flexstuderen. Dit zou vooral het geval zijn als door de introductie van flexstuderen de gemiddelde verblijfsduur van alle ingeschreven studenten fors gaat stijgen. In de lumpsumbekostiging op basis van vier jaar zou dan een veel substantiëler deel van de studenten onbekostigd zijn. De effecten van de introductie van flexstuderen op de gemiddelde verblijfsduur van alle ingeschreven studenten is nu echter nog moeilijk te bepalen. Kijken we naar onze analyse van fictieve scenario's, dan blijkt de toename op de gemiddelde verblijfsduur zeer beperkt te blijven. Deze is (zowel bij de hbo- als bij de wo-rekeninstelling) in scenario 4 het hoogst, maar nog altijd minder dan 5%. Zonder flexstuderen is de gemiddelde uitloop circa 1 jaar, met flexstuderen als norm (scenario 4) is dat ongeveer 1,25 jaar. Over de uitloophase (boven-nominaal) krijgen instellingen geen inschrijfbekostiging, maar bij afstuderen wordt diplomabekostiging ontvangen. Zeker als flexstuderen tot een hoger diplomarendement gaat leiden, zou vanuit instellingen beredeneerd kunnen worden dat de diplomabekostiging – naast het wettelijk collegegeld - compensatie biedt voor het niet-bekostigde inschrijvingsjaar gedurende de uitloophase.

Los van het faseringsverschil tussen kosten en opbrengsten (de lumpsumbekostiging kent een vertraging op basis van de t-2-systematiek) zou gesteld kunnen worden dat zonder flexstuderen bij een stabiele studentenpopulatie (waarbij het vertragingseffect in de bekostiging gemitigeerd wordt) de opbrengsten (vier jaar inschrijfbekostiging plus diplomabekostiging bij

afronden studie en daarnaast jaarlijks wettelijk collegegeld) en kosten gelijkmatig verdeeld zijn over de gemiddelde verblijfsduur. Dit verandert nauwelijks met de invoering van flexstuderen, aangezien de gemiddelde verblijfsduur slechts licht toeneemt.

Het overgaan op voorfinanciering (aanpassing 3) brengt volgens instellingen onbalans aan in de jaarlijkse opbrengsten en kosten en is daarmee niet wenselijk. Daarnaast zal het op voorhand niet eenvoudig zijn om de juiste hoogte van het eenmalige bekostigingsbedrag per inschrijving/graad te bepalen. Voor de periode van minimaal vier jaar zal rekening gehouden moeten worden met ontwikkeling in loon en prijspeil. Daarnaast zal het in geval van switches van studenten tussen instellingen tot problemen kunnen leiden. Instellingen zullen dan bekostiging moeten overdragen aan de ontvangende instellingen. Tot slot speelt nog een verantwoordingsvraag. Instellingen zijn op basis van de huidige verantwoordingsregels nu verplicht om ontvangen rijksbekostiging eenmalig in hun exploitatie op te nemen. Bij voorfinanciering zal het noodzakelijk zijn dat instellingen een deel van de ontvangen bekostiging reserveren om kosten in latere jaren te matchen. Dit betekent dat de geldende verantwoordingsregelgeving hierop aangepast zal moeten worden.

Aanpassing 4 betekent dat in de lumpsumbekostiging overgegaan wordt op bekostiging op basis van door de student ingeplande studiepunten. Instellingen geven aan dat dit een fundamenteel ander bekostigingsprincipe is (er wordt een nieuwe bekostigingsvariabele toegevoegd) en mede daardoor vanuit hun perspectief geen wenselijke aanpassing. Het creëert allereerst voor de exploitatie van instellingen extra onzekerheden. Boven op meer fluctuaties in inkomsten uit collegegelden als gevolg van flexstuderen, zou deze aanpassing namelijk extra onzekerheid voor instellingen betekenen rondom de te verwachten inkomsten uit de lumpsumbekostiging. Het invoeren van een nieuwe bekostigingsvariabele brengt daarnaast nieuwe discussies met zich mee en verhoogt de accountantscontrolelasten. De accountants zullen namelijk een gedetailleerdere bekostigingsgrondslag moeten gaan toetsen.

Voorgaande maakt duidelijk dat instellingen, naast een verhoging van het macrobudget, bij een brede introductie van flexstuderen het meest zien in een hoger bekostigingsbedrag per ingeschreven flexstudent oftewel aanpassing 1. Dat zou dan prima kunnen met behoud van het uitgangspunt dat instellingen vier jaar nominaal vanuit het Rijk bekostigd worden.

Beoordeling vanuit Studielink

De impact van aanpassing 1, 2 en 3 van de bekostigingssystematiek op de processen van Studielink is al beschreven in

paragraaf 4.4. Kortgezegd betekent het dat Studielink haar inschrijfformulier voor studenten en een van de waardenlijsten die de organisatie gebruikt in uitwisseling in de keten moet uitbreiden op het punt van type student. Naast een reguliere student en extraneus moet er een nieuw type student worden toegevoegd, de flexstudent. Studielink beoordeelt deze aanpassingen in eenmalige kosten als gemiddeld en de organisatorische haalbaarheid als goed.

Het implementeren van aanpassing 4 op de bekostigingssystematiek, bekostigen per studiepunt, heeft volgens Studielink een veel grotere impact op haar processen. Momenteel kan de student bij aanmelding/inschrijving in Studielink namelijk niet aangeven voor hoeveel punten hij/zij wenst te studeren; de student meldt zich aan voor een volledig programma. Indien het aantal studiepunten bij aanmelding doorgegeven dient te worden, is het wenselijk om dit vanaf de aanmelding in Studielink te laten gebeuren. Op deze manier blijft de informatie in de administratieve keten zuiver en inzichtelijk.

Indien overgegaan wordt op bekostiging per studiepunt, zal de student dus via Studielink in staat gesteld moeten worden om het aantal beoogd te behalen studiepunten in een jaar door te geven. Dit betekent voor Studielink een aanpassing op de volgende processen:

- In Studielink moeten studenten het studieonderdeel kunnen selecteren, gelinkt aan aantal studiepunten.
- Het doen van een verzoek tot inschrijving door de student in Studielink, waarbij aangegeven wordt voor hoeveel studiepunten hij/zij zich wil aanmelden.
- Aanpassing in de gegevens die Studielink verstuurt richting de onderwijsinstelling, zoals het aantal studiepunten.
- Aanpassing in de gegevens die vanuit Studielink aan DUO doorgegeven worden, met name de gegevens rondom inschrijving; ander soort onderwijsdeelname dan nu. Deze aanpassing heeft gevolgen voor berichtenverkeer in de keten van instelling naar Studielink en van Studielink naar DUO.
- Mogelijk aanpassing in de berichten met betrekking tot collegegeld, die vanuit de onderwijsinstelling aan Studielink doorgegeven worden.
- Aanpassingen managementinformatie.
- Om dit proces te ondersteunen, dient de instelling Studielink op de juiste manier in te richten. Hiervoor

kan het DUO-register RIO ingezet worden als bron van gegevens voor Studielink. RIO is momenteel echter nog in ontwikkeling.

Studielink vond het moeilijk een inschatting te geven van de eenmalige investeringskosten voor de mogelijkheid van het bekostigen van instellingen op studiepunten, en ook of het structureel effect zal hebben op haar uitvoeringskosten. Er bestaat bij de organisatie nog te veel onduidelijkheid over wat studeren en het bekostigen van instellingen per studiepunt gaat betekenen.

Daarom heeft Studielink voor deze verkenning alleen een eerste globale tijdsinschatting afgegeven voor het eenmalig doorvoeren van veranderingen in haar processen. De organisatie houdt daarbij rekening met een tijdsinvestering van 2.000 tot 4.500 uur. Uitgedrukt in geld gaat het dan om een eenmalige investering van € 200.000 tot € 450.000. In deze kostenindicatie zijn de interne uren van Stichting Studielink niet opgenomen. Het betreft de uren die de leverancier van Studielink zal maken en dus out-of-pocket kosten.

Studielink beoordeelt de noodzakelijke eenmalige investering om bekostigen per studiepunt te faciliteren als substantieel. De organisatie gaat ervan uit dat bij een dergelijke wettelijke aanpassing een extra bijdrage vanuit OCW nodig is om deze kosten te kunnen dragen.

Beoordeling vanuit DUO

DUO voert drie processen uit die geraakt kunnen worden als flexstuderen als wettelijke mogelijkheid wordt geïntroduceerd. Dat zijn 'Registers', 'Bekostiging' (verdeling van het budget) en 'Statustoekenning'. Bij Registers gaat het enerzijds over ROD (Register Onderwijsdeelnemers), de registratie van de inschrijvingen en de graden, een registratie die onder andere bepalend is voor de bekostiging en de statustoekenning en anderzijds mogelijk over RIO (Registratie Instellingen en Opleidingen), de registratie van gegevens rondom opleidingen.

Bij de eerste drie mogelijke aanpassingen in de bekostigingssystematiek gaat het er vanuit de processen en gegevensuitwisselingen om dat een student in de registers van DUO herkenbaar is als flexstudent. Dit betekent dat het ROD hierop aangepast moeten worden. In paragraaf 4.4 is al uitgewerkt dat dit voor de organisatie tot beheersbare eenmalige kosten leidt. Omdat er in scenario 3 en 4 van wordt uitgegaan dat flexstuderen een recht is van elke student, voorziet DUO geen effect op het RIO. In dit register hoeft niet herkenbaar te worden gemaakt dat de opleiding ook flexibel gevolgd kan worden, het geldt dan immers voor elke opleiding.

Bij de vierde aanpassing, bekostiging per studiepoint, zal zowel het ROD als het RIO verder aangepast moeten worden. In het ROD moet het gegeven ingeschreven studiepoint worden opgenomen. De organisatie heeft aangegeven dat dit veel verder gaat dan het in het ROD herkenbaar maken van een flexstudent. Er moet in het ROD en de daaraan gekoppelde gegevensuitwisselingen in de keten een geheel nieuw gegeven, studiepunten waarop onderwijs geboden wordt, worden toegevoegd. Dit betekent een fundamentele aanpassing en daarmee een substantiële investering.

Voor de bekostiging per studiepoint geldt voor de statustoekenning (het proces waarin wordt bepaald welke inschrijvingen en graden voor bekostiging in aanmerking komen bij een instelling) en de bekostiging (waarin wordt bepaald hoe de budgetten worden verdeeld) geldt het volgende: de uitwerking van de bekostiging per studiepoint vindt plaats op basis van de definitie zoals opgenomen in de WHW artikel 7.4.

De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur uitgedrukt in studiepunten. Zestig studiepunten is gelijk aan 1.680 uren. Per jaar geldt een studielast van zestig studiepunten.

Op dit moment wordt er in het CROHO en RIO een bekostigingsduur vastgelegd die wordt uitgedrukt in maanden. Een student wordt bekostigd tot maximaal de bekostigingsduur van een opleiding.

Een voorbeeld ter illustratie. Stel, een student volgt een hbo-bacheloropleiding. Deze opleidingen kennen een bekostigingsduur van 48 maanden en de bekostigingsduur wordt vastgelegd in het CROHO of RIO. De hbo-bachelorstudent wordt dus voor maximaal vier jaar bekostigd. In het geval dat dezelfde student een flexstudent wordt, krijgt hij of zij maximaal 240 studiepunten bekostigd. Zolang de bekostigingsduur kan worden omgerekend naar studiepunten, hoeft het RIO niet te worden aangepast. Ook voor de hbo-associate degree, de hbo-bachelor, de wo-bachelor en de wo-master geldt een bekostigingsduur. Wel verwacht DUO aanpassingen in a) de database om de studiepunten te kunnen registreren, b) de beslisboom om te kunnen uitgaan van studiepunten, c) de producten (analysebestanden en dergelijke), d) het historisch bestand om de studiepunten te kunnen vastleggen en e) het berichtenverkeer om de gegevens te kunnen uitwisselen. Tot slot moet de interface tussen statustoekenning en bekostiging worden aangepast om de studiepunten door te kunnen leveren.

De overall-conclusie van DUO is dat met betrekking tot het mogelijk maken van het bekostigen van instellingen op basis

van studiepunten er zeker een fundamentele aanpassing nodig zal zijn in het ROD. Voor wat betreft het RIO acht DUO het nu niet mogelijk om een inschatting te geven van de impact bij deze aanpassing. Dat is pas mogelijk als er meer gedetailleerde informatie bekend is over de registratie van studiepunten en of daarvoor ook aanpassingen in het RIO nodig zijn. Wel wordt bij de bouw van het RIO al rekening gehouden met de mogelijkheid van registratie van onderdelen van opleidingen (onderwijseenheden), maar daarin moeten nog definitieve keuzes gemaakt worden. Voor statustoekenning is het bekostigen van instellingen op basis van studiepunten een grote aanpassing; voor het proces bekostiging zal de impact voor bekostiging volgens DUO meevallen.

Gevolgen aanpassingen voor docenten

Op verzoek van de opdrachtgever zijn we voor de mogelijkheid om instellingen te financieren op basis van de door de ingeschreven studenten ingeplande te volgen programmaonderdelen (het equivalent aan studiepunten dat hoort bij deze inspanningen), in de werkgroepen ook nagegaan of en zo ja welke effecten dit zal hebben op het werk en de positie van docenten. Een eerste beeld is dat men op voorhand niet verwacht dat een verandering in de bekostigingssystematiek van instellingen een direct effect zal hebben op het werk en de positie van docenten. Zoals hiervoor al aangegeven, levert studiepointbekostiging instellingen wel meer onzekerheid op over de jaarlijks te ontvangen inkomsten uit de lumpsumbekostiging. Dit zou ertoe kunnen leiden dat instellingen minder vaste arbeidscontracten aangaan met docenten.

Vooraf het feit dat studenten bij een wettelijk recht op flexstuderende de mogelijkheid krijgen per studiepoint te betalen, kan effect hebben op het werk en de positie van docenten. Dit kan studenten ertoe aanzetten andere eisen te stellen, bijvoorbeeld voor wat betreft planning en herkansing, kortom er kunnen financiële afwegingen mee gaan spelen. De druk op docenten en opleidingsteams zou kunnen toenemen doordat er een ander 'mentaal contract' met de student ontstaat bij collegegeldbetaling per studiepoint. Namelijk een resultaatverplichting tot 'verzilvering van de inspanning' door toekenning van EC's, die in samenhang en opgeteld het bewijs vormen van het gerealiseerde niveau (diploma). Door de bekostiging van instellingen ook nog te koppelen aan de programmaonderdelen (studiepunten) waarop studenten zich inschrijven, zou de druk op docenten en opleidingsteams verder kunnen toenemen.

In hoofdstuk 4 is voor scenario 3 en 4 aangegeven dat de hierbij noodzakelijke andere opzet van de onderwijslogistiek voor docenten van hogescholen een omschakeling zal betekenen.

Als het rooster gebaseerd wordt op ingeplande vakken, verliezen docenten een deel van hun flexibiliteit. Een ingepland vak wordt altijd gegeven, eventueel door een andere docent. Docenten kunnen wel onderling verschuivingen doorvoeren.

Gevolgen aanpassingen voor studenten

We zijn ook nagegaan of veranderingen in de bekostigings-systematiek van instellingen de administratieve lasten voor studenten om een studie te volgen, zal beïnvloeden. Het beeld is dat de toename van administratieve lasten voor studenten bij elk van de vier aanpassingen beperkt zal zijn. Voor de vierde mogelijkheid, bekostigen per studiepunt, zullen instellingen studenten waarschijnlijk vragen om zich actiever voor vakken in te schrijven dan nu het geval is, en ook zullen zij jaarlijks bij Studielink moeten doorgeven voor hoeveel studiepunten ze zich inschrijven. Jaarlijks opnieuw inschrijven op je opleiding is nu ook al nodig, alleen moet een student daar in geval van flexstuderen bij aangeven of hij/zij zich als regulier of flexstudent inschrijft.

Een van de deelnemers vroeg zich ook af of ‘administratieve lasten’ de juiste term is. Ook bij introductie van flexstuderen moet de afweging blijven tussen service voor studenten tegen niet al te hoge kosten. Studenten zullen onder flexstuderen alleen maar te maken hebben met de hoogte van het collegegeld, het aantal vakken dat zij moeten/mogen volgen en in welke volgorde. Zij zullen volgens deze respondent niets van de bekostigingssystematiek vanuit OCW merken, net als nu ook het geval is.

Gevolgen aanpassingen voor overheidsfinanciën

Elk van de aanpassingen grijpt technisch gezien aan op de huidige parameters van het verdeelmodel, maar niet op de hoogte van het macrobudget. De uitkomsten van onze analyse van de effecten van flexstuderen op de financiële exploitatie van instellingen laten echter zien dat bijna geen enkel scenario kostendekkend ingevoerd kan worden. Eerder gaven we al aan dat dit vanuit het perspectief van instellingen betekent dat zeker een brede introductie van flexstuderen nooit mogelijk zal zijn zonder enige uitbreiding van het macrobudget voor de lumpsumbekostiging.

Voor wat betreft de derde mogelijke aanpassing, het invoeren van voorfinanciering voor flexstudenten (vast bedrag in eerste studiejaar), is het de vraag welke gevolgen dit zal hebben voor het macrobudget en of dit in te passen is in de begroting van OCW. In het jaar van invoering van flexstuderende zouden instellingen voor nieuwe studenten meteen de hele bekostiging voor de nominale studieduur van vier jaar moeten krijgen, waardoor het macrobudget in het invoeringsjaar veel hoger zou moeten zijn dan waar nu jaarlijks in de begroting van OCW van uit wordt gegaan.

Beantwoording hoofdvragen

Hoofdstuk 6



In hoofdstuk 4 en 5 zijn we uitgebreid ingegaan op onze bevindingen om de vier hoofdvragen van dit onderzoek toe te lichten. De feitelijke beantwoording van de hoofdvragen vindt u in dit slothoofdstuk. Eerst herhalen we hier een aantal eerdergenoemde kanttekeningen over de scope en het gebruiksdoel van ons onderzoek:

- We zijn uitsluitend gevraagd om aan de hand van een scenarioanalyse onderzoek te doen naar mogelijke financiële effecten op de inkomsten en uitgaven voor instellingen bij een beperkte dan wel brede introductie van flexstuderende en de eventuele wenselijkheid om de bekostiging hierop aan te passen. Onze analyse was er dus niet op gericht om de wenselijkheid van flexstuderende aan zich te bepalen en ook niet op het maken van inhoudelijke keuzes om flexstuderende op kleine dan wel grotere schaal te introduceren in het hoger onderwijs.
- Bij het uitvoeren van de scenarioanalyse zijn we uitgegaan van een viertal fictieve scenario's, waarbij we noodzakelijkerwijs hebben moeten uitgaan van een aantal aannames. Het betreft hier bijvoorbeeld aannames rondom de verwachte verblijfsduur en het verwachte diplomasucces van de studenten die flexibel gaan deelnemen aan het onderwijs. Het

daadwerkelijke gedragseffect van studenten als gevolg van de introductie van flexstuderende valt op dit moment nog niet te onderzoeken. Ook met betrekking tot het inschatten van de effecten en kosten van de scenario's op de uitvoering en de ondersteuning van het primaire onderwijsproces hebben we met aannames moeten werken. Om de toekomstige werkelijkheid zo dicht mogelijk te benaderen, hebben we samen met instellingen die al op pilotbasis ervaring hebben met flexstuderende aannames geformuleerd.

- Voorgaande betekent ook dat de lezer geen van de vier in ons onderzoek behandelde scenario's dient te zien als een wensscenario, mocht het komen tot een verdere uitwerking van flexibele deelname in het hoger onderwijs. Het behoorde namelijk niet tot onze opdracht om op basis van deze verkenning OCW te adviseren over hoe flexstuderende verankerd moet worden. Er zal op basis van ons rapport dan ook geen besluitvorming over de wettelijke verankering van flexstuderende plaatsvinden. Besluitvorming daarover vindt in het najaar van 2021 plaats.
- Tot slot merken we op dat de effecten op de uitvoeringskosten en de inkomsten van instellingen voor de vier scenario's in kaart zijn gebracht op het niveau van twee

rekeninstellingen. Deze kleine empirische basis en het feit dat we met veel aannames hebben moeten rekenen, maakt dat de in ons rapport opgenomen inkomsten- en uitgaveneffecten in euro's als indicatief gezien moeten worden. Indicatieve uitkomsten waren voor het doel van dit onderzoek voldoende, maar deze kunnen om genoemde redenen echter nooit gebruikt worden om op macroniveau te komen tot een berekening van het totale exploitatie-effect op instellingen als flexibele deelname van studenten aan het onderwijs een wettelijk recht wordt.

Hierna beantwoorden we de vier hoofdvragen.

HOOFDVRAAG 1: Welke (verwachte) effecten hebben de scenario's op de organisatie van het hoger onderwijs?

In geval van scenario 3 en 4, beide met relatief grote aantallen flexstudenten, verwachten de instellingen dat het voor hun organisaties eerst nodig zal zijn om een aantal ingrijpende veranderingen in de processen (onderwijslogistiek) en de inrichting van het applicatielandschap door te voeren om studenten te accommoderen om hun eigen persoonlijke leerroute te kiezen (zie paragraaf 4.3). Voor scenario 1 en 2 geldt deze noodzaak niet, vanwege het naar verwachting relatief kleine percentage van de ingeschreven studenten dat mag of gaat kiezen voor flexibele deelname.

Met name de hbo-instellingen verwachten bij scenario 3 en 4 hun onderwijslogistiek en applicatielandschap grondig te moeten aanpassen. De onderwijslogistiek en ICT van universiteiten zijn in de regel momenteel al veel meer dan bij hogescholen ingericht om studenten te accommoderen om hun eigen persoonlijke leerroute te kiezen.

Kijkend naar het primaire onderwijsproces, dan geven de twee rekeninstellingen aan dat zij op basis van de kennis van nu verwachten dat het aanbieden van onderwijs aan flexstudenten in alle scenario's (dus ook in scenario 1 en 2) zal leiden tot inefficiency (snijverlies) in verband met niet-optimale groepsomvang. Doordat studenten zelf hun studieroute kiezen, kunnen instellingen op voorhand niet uitsluiten dat de groepsomvang te klein of juist te groot wordt. Hierdoor zullen bepaalde vakken op voorhand vaker aangeboden moeten gaan worden. De verwachting is verder dat hierdoor niet in alle onderwijsperiodes met een optimale groepsbezetting onderwijs verzorgd kan worden. Het spreekt voor zich dat het inefficiency-effect bij scenario 1 en 2 vanwege de kleine aantallen flexstudenten beperkt zal zijn.

Instellingen verwachten in alle vier de scenario's ook een effect op de inzet van studentloopbaanbegeleiding. Ze denken dat er voor de flexstudenten meer en vaker op maat studentloopbaanbegeleiding moet plaatsvinden doordat flexstudenten anders door de opleiding lopen. Hiervoor zal er per flexstudent extra tijd beschikbaar moeten zijn.

HOOFDVRAAG 2: Welke (verwachte) effecten hebben de scenario's op de (student)administratie van de hogeronderwijsinstellingen?

Het invoeren van de mogelijkheid tot flexstuderen zal naar verwachting van de instellingen ook het werk van de studentadministratie/bedrijfsbureaus beïnvloeden. In scenario 1 en 2 (met kleine aantallen flexstudenten) zullen veel aanpassingen die studenten op hun studieloopbaan doen, handmatig verwerkt moeten worden. Bij scenario 3 en 4 zullen de onderwijslogistiek en ICT anders vorm gegeven moeten worden, waardoor dit handwerk deels komt te vervallen. Bij hogescholen zal verder in deze twee scenario's bijvoorbeeld het jaarlijks roosteren niet meer nodig zijn, studenten roosteren zichzelf in. Daarentegen geven de twee rekeninstellingen aan dat als studenten in de scenario's meer ruimte krijgen om hun eigen studieroute en tempo te bepalen, er meer monitoring nodig zal zijn op voortgang en bijvoorbeeld bezetting van lessen. Al met al verwacht zowel onze rekenhogeschool als rekenuniversiteit dat het invoeren van de mogelijkheid tot flexstuderen bij alle scenario's zal leiden tot de noodzaak van extra capaciteit voor de ondersteuning (onder andere studentadministratie en planning).

HOOFDVRAAG 3: Welke (verwachte) effecten hebben de scenario's op de financiën van hogeronderwijsinstellingen?

In paragraaf 5.2 hebben we uitgebreid de mogelijke effecten besproken van de vier onderzochte scenario's voor flexibele deelname aan het onderwijs op de financiële exploitatie van hogeronderwijsinstellingen. Samenvattend zijn bij scenario 1 en 2 de structurele effecten op de inkomsten en uitgaven van instellingen beperkt, en om die reden geen directe aanleiding om de landelijke bekostigingssystematiek aan te passen. De reden hiervoor ligt voornamelijk in de verwachte kleine aantallen studenten die onder deze scenario's gaan flexstuderen. In onze berekeningen zijn we uitgegaan van respectievelijk 3% van de ingeschreven studenten onder scenario 1 en 10% onder scenario 2.

De structurele effecten bij scenario 3 en 4 op de exploitatie van instellingen zijn groter. Indien flexstuderen de norm wordt, zullen de kosten toenemen – vooral als gevolg van extra benodigd onderwijzend personeel, meer administratie en meer begeleiding van studenten – en is de financiering niet meer

toereikend. Dat laatste is grotendeels het gevolg van de wijze waarop het collegegeld bepaald wordt (per studiepunten met een opslag). De lumpsumbekostiging is nog op de huidige manier bepaald: op basis van vier jaar nominaal en graadbekostiging in combinatie met de vaste voet en bedragen.

Verder zijn ook de volgende incidentele effecten te verwachten bij de introductie van de wettelijke mogelijkheid tot flexstudieren:

- In alle scenario's zal zich bij de introductie van de mogelijkheid tot flexibele deelname aan het onderwijs een incidenteel effect voordoen op de inkomsten van instellingen uit de lumpsumbekostiging. Voor de groep flexstudenten zal de graadbekostiging later plaatsvinden, omdat deze groep langer zal gaan studeren. Dit tijdelijke effect is het grootst in scenario 4, waarbij de aanname is dat alle studenten gaan flexstudieren. Op langere termijn verdwijnt dit effect, het totaal aantal studenten waarop graadbekostiging ontvangen wordt, zal door flexstudieren waarschijnlijk iets toenemen, maar in ieder geval niet dalen, zo is de verwachting.
- In scenario 3 en 4 zal de introductie van flexstudieren aanpassing van de onderwijslogistiek en de daarbij ondersteunende ICT noodzakelijk maken. Dit betekent dat instellingen eenmalige investeringen moeten doen in onderwijslogistiek en ICT.

HOOFDVRAAG 4: Welke (eventuele) aanpassingen in de bekostigingssystematiek zijn er, per scenario, voor hogeronderwijsinstellingen nodig voor flexstudieren? Wat betekenen deze aanpassingen voor stakeholders zoals DUO, Studielink, OCW, docenten en de studenten?

Kijkend naar de bekostigingssystematiek, dan hebben we bij de beantwoording van hoofdvraag 3 al aangegeven dat bij scenario 1 en 2 de structurele effecten op de inkomsten en uitgaven van instellingen geen directe aanleiding geven om de landelijke bekostigingssystematiek aan te passen.

De scenario's waarbij uitgegaan wordt van een brede introductie van flexstudieren (scenario 3 en 4), laten per ingeschreven student een fors exploitatietekort zien ten opzichte van de huidige situatie zonder de mogelijkheid van flexstudieren. Een brede introductie van flexstudieren zal dus binnen de financiële exploitatie van instellingen niet kostendekkend mogelijk zijn. Hiervoor zal zeker uitbreiding van het macrobudget voor de lumpsumbekostiging nodig zijn.

Verhoging van het macrobudget is echter een generieke maatregel en levert zonder aanpassingen in de bekostigingssystematiek

alle instellingen extra lumpsumbekostiging op voor iedere student. Hierbij wordt op voorhand geen rekening gehouden met het feit of een instelling in de toekomst veel of juist weinig flexstudenten ingeschreven heeft. De vraag is of er toegevoegde waarde (nut en noodzaak) is om boven op een verruiming van het macrobudget ook de bekostigingssystematiek zelf op flexstudieren aan te passen. Uit onze analyse blijkt namelijk dat flexstudenten vanuit het perspectief van de exploitatie van instellingen 'duurder' zijn dan reguliere studenten. Dit zou een reden kunnen zijn om in de bekostigingssystematiek de prijs van flexstudenten hoger te stellen dan die voor reguliere studenten. Dit zou instellingen tegemoetkomen die bij de introductie van het wettelijk recht tot flexibele deelname relatief meer/veel flexstudenten moeten accommoderen. Dit is vooral van belang bij scenario 3 dat uitgaat van een brede introductie van flexstudieren, maar waarbij de student nog wel zelf kan kiezen. In scenario 4 is het uitgangspunt dat alle ingeschreven studenten administratief flexstudent zijn.

Een andere vraag is of onze uitkomsten aanleiding geven om naast een verhoging van het macrobudget ook de bekostigingssystematiek zo aan te passen dat instellingen hun lumpsumbekostiging per student over meer dan vier inschrijvingsjaren gaan ontvangen. Wij zijn van mening dat ons onderzoek hier geen aanleiding toe geeft. Onze scenarioanalyse maakt namelijk duidelijk dat de introductie van flexstudieren voor instellingen maar een beperkt effect heeft op hun inkomsten en uitgaven over de tijd. Voor wat betreft de uitvoeringskosten geldt vooral dat deze structureel hoger zullen uitvallen bij de introductie van flexstudenten; er doet zich hier geen spreidingseffect voor in de tijd. Kijken we naar de inkomsten van instellingen, dan geven onze berekeningen niet direct aanleiding te veronderstellen dat de spreiding ervan fors zal toenemen. Dit heeft mee te maken met het feit dat in alle onderzochte scenario's de gewogen gemiddelde studieduur marginaal toeneemt, al is dit natuurlijk ingegeven door de aannames die we hiertoe hebben moeten maken. Uit de gesprekken met instellingen tijdens ons onderzoek blijkt echter dat ook zij verwachten dat het effect van flexstudieren op de gemiddelde studieduur van alle ingeschreven studenten beperkt zal zijn. Tegenover flexstudenten die (iets) langer gaan studeren, zal altijd blijven gelden dat een overgroot deel van de ingeschreven studenten in een vergelijkbaar tempo als nu zal blijven studeren.

Onze conclusie is dan ook dat bij een brede introductie van flexstudieren een verhoging van het macrobudget in combinatie met het aanpassen van de bekostigingssystematiek met een hogere prijs voor flexstudenten, instellingen tegemoet gaat komen om de verwachte gevolgen van flexstudieren op hun exploitatie op te vangen.

In de eindfase van ons onderzoek hebben de betrokken stakeholders gereflecteerd op de impact en de wenselijkheid van onder andere deze aanpassing van de bekostigingssystematiek (hogere prijs voor flexstudenten) (zie paragraaf 5.4). Kijken we naar hoe instellingen de wenselijkheid van de verschillende met hen besproken aanpassingen zien, dan wordt het hanteren van een hogere prijs voor flexstudenten als het meest wenselijk gezien. Vanuit het perspectief van de landelijke processen van DUO en Studielink zou zo'n wijziging in de bekostigingssystematiek ook goed uitvoerbaar en organiseerbaar zijn.

Literatuur- en bronnenlijst

Bestudeerde literatuur

- CHEPS - Internationale voorbeelden van studiepuntbekostiging en vraagfinanciering in het hoger onderwijs (2019)
- Deloitte - De kosten en baten van betalen per studiepunten (2019)
- Departement Hoger onderwijs en Vorming (België) - Evaluatie van de implementatielasten naar aanleiding van de flexibilisering van het hoger onderwijs (2013)
- LSVb - De staat van het Profileringsfonds: Een vergelijkend onderzoek naar profileringsfondsen van 28 hogescholen en universiteiten (2017)
- Ockham IPS - Evaluatie experiment flexstudieren (2019)
- UvA - Tussenevaluatie flexstudieren maart (2018)

Bronnen voor opzetten en uitvoeren berekeningen

Definities

- <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/kalender-informatieproducten>

Ingeschreven studenten, graden

- <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/dashboard-instroom-inschrijvingen-en-diploma-s>
- <https://www.vsnu.nl/feiten-en-cijfers-onderwijs.html>

Bekostiging

- Bekostigingsberekeningen ministerie OCW, jaren 2015 tot en met 2021

Slaagpercentage, verblijfsduur

- <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/hbo/studenten-hbo/prestaties-verwachte-verblijfsduur>
- <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/wo/studenten-wo/prestaties-verwachte-verblijfsduur-en-slaagpercentage-wo>

BIJLAGE 1 Toelichting multicriteria-analysemethodiek

In ons onderzoek hebben we de vier gekozen scenario's voor flexibele deelname aan het hoger onderwijs op een aantal vergelijkingscriteria uitgewerkt om elk ervan te kunnen vergelijken met de nulvariant. De nulvariant is de huidige situatie in het bekostigingsjaar 2021, waarin flexibele deelname aan het hoger onderwijs wettelijk niet mogelijk is.

Voor het structureren van de uitkomsten en het vergelijkbaar maken van de scenario's op de effecten op de organisatie, (student)administratie en financiën, is gekozen voor de methodiek van een multicriteria-analyse (MCA). Deze wetenschappelijke evaluatiemethode maakt het mogelijk om tussen diverse discrete alternatieven een rationele keuze te maken op basis van meer dan één criterium. Het voordeel van een MCA (boven bijvoorbeeld een maatschappelijke kosten-en-batenanalyse) is dat ook effecten van de verschillende scenario's meegenomen konden worden die niet in geld uit te drukken zijn, bijvoorbeeld de effecten op studenten.

In overleg met de opdrachtgever en de werkgroepen zijn de volgende criteria meegenomen:

- Effecten inkomsten instellingen.
- Effecten uitvoeringskosten instellingen.
- Effecten op landelijke processen.
- Effecten op studenten.
- Effecten referentieraming en macrobudget.

We hebben er bewust voor gekozen geen volledige MCA uit te voeren. De laatste stap in deze methodiek is namelijk dat de scores van onderzochte scenario's op de in de analyse meegenomen criteria bij elkaar worden opgeteld. Het scenario met de hoogste totaalscore is dan het scenario dat beleidsmakers op basis van de uitgevoerde analyse zouden moeten kiezen. In onze analyse hebben we echter gewerkt met een viertal fictieve scenario's voor flexstuderen om zo inzicht te krijgen in het mogelijke effect van flexstuderen op de financiële exploitatie van instellingen. Het behoorde echter niet tot onze opdracht om op basis van de MCA OCW te adviseren over hoe flexstuderen verankerd moet worden, dus voor welk scenario gekozen zou moeten worden.

BIJLAGE 2 Verdieping scenario-analyse inkomsten instellingen

In paragraaf 4.2 van het hoofdrapport hebben we op hoofdlijnen de door ons uitgevoerde scenario-analyse op inkomsten van instellingen uitgewerkt. In deze bijlage gaan we eerst uitgebreider in op elk van de zes bekostigingsindicatoren die centraal stonden in deze analyse en lichten we de aannames toe om de waarde ervan te bepalen in de vier scenario's.

Om te kunnen rekenen met de scenario's, hebben we dus noodzakelijkerwijs moeten uitgaan van een aantal aannames. Zoals hieronder blijkt, betreft het voor wat betreft de analyse op inkomsten bijvoorbeeld aannames rondom de verwachte verblijfsduur en het verwachte diplomasucces van de studenten die flexibel gaan deelnemen aan het onderwijs. Het daadwerkelijke gedragseffect op studenten als gevolg van de introductie van flexstuderende valt op dit moment nog niet feitelijk te onderzoeken.

INDICATOR 1: Verandering aantal ingeschreven studenten bij een instelling in procenten

Deze indicator kwantificeert de mate waarin het totaal van bij een instelling ingeschreven studenten gaat toenemen als flexstuderende wordt ingevoerd. De aanname is dat dit aantal gaat toenemen als door flexstuderende nieuwe doelgroepen worden aangetrokken. Het is onze aanname dat dit bij scenario 2, 3 en 4 het geval zal zijn, voor zowel het hbo als het wo. Voor de nulvariant (situatie zonder mogelijkheid tot flexstuderende) zijn we uitgegaan van het totaal aantal ingeschreven studenten bij de rekeninstellingen op teldatum 1 oktober 2019. Het gaat hier om het aantal inschrijvingen bij het geaccrediteerd en bekostigd onderwijs, in zowel AD-, bachelor- als (post)masteropleidingen en de bekostigde en niet bekostigde inschrijvingen. Dat is daarmee inclusief de internationale studenten. De reden hiervoor is dat in de latere berekeningen de verhouding bekostigd: onbekostigd zal wijzigen als gevolg van flexstudenten.

| | Nul-variant ¹²⁾ | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|---------------------|----------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Rekeninstelling hbo | 24.101 | 0% | +2% | +5% | +5% |
| Rekeninstelling wo | 35.387 | 0% | +2% | +5% | +5% |

Tabel 10 Procentuele stijging in totaal aantal ingeschreven studenten door invoer flexstuderende t.o.v. totaal aantal ingeschreven studenten in nulvariant

Toelichting op tabel

- In scenario 1 (min of meer huidige experimenten flexstuderende) neemt het totaal aantal ingeschreven studenten niet toe.
- Bij scenario 2 (recht van de student, instelling kiest de opleidingen) wordt aangenomen dat het aantal ingeschreven studenten met 2% toeneemt als gevolg van het aantrekkelijker worden voor nieuwe doelgroepen zoals werkenden.
- Voor scenario 3 (recht van de student, alle opleidingen) is de aanname dat het aantal inschreven studenten met 5% toeneemt. Dit is meer dan in scenario 2, omdat zich voor bachelor-, master- en deeltijdopleidingen ook nieuwe doelgroepen van studenten aanmelden.
- Scenario 4 (flexstuderende is de norm) verschilt niet van scenario 3. Verder wordt ingeschat dat de stijging van het aantal ingeschreven studenten ten opzichte van het huidige aantal ingeschreven studenten als gevolg van flexstuderende 5% blijft.

Bij onze berekeningen gaan we ervan uit dat bij de toename in het aantal ingeschreven studenten de samenstelling (zie ook onze toelichting bij studieduur) van de groep niet extreem verandert, en er dus voor alle extra studenten rijksbekostiging ontvangen wordt. We gaan hiermee voorbij aan de verwachting dat er door de introductie van flexstuderende waarschijnlijk ook extra studenten aangetrokken worden die voor een tweede bachelor- of masteropleiding gaan. Voor deze groep ontvangen instellingen binnen het huidige bekostigingsmodel geen bekostiging.

¹²⁾ Zonder flexstuderende voor bekostiging 2021 (teldatum 1-10-2019).

INDICATOR 2: Verandering van de verblijfsduur in jaren

Centraal element in de berekening van de indicator voor de toe- of afname van de bekostigde inschrijvingen is de gemiddelde verblijfsduur of studieduur van alle studenten die bij een instelling instromen. Deze staat voor de tijd waarin de ingestroomde student studeert aan de instelling voor hoger onderwijs. Voor het hbo is de huidige gemiddelde verblijfsduur 5,1 jaar, voor het wo is die 4,9 jaar.

De verwachting is dat deze indicator (verhoudingsgetal) zal wijzigen als flexstuden wordt ingevoerd. De huidige rijks-bekostiging is gebaseerd op een nominale studieduur van vier jaar. De verwachting is dat de groep flexstudenten gemiddeld langer over de studie zal doen en daardoor een langer deel van de totale studietijd onbekostigd zal zijn (zie onderstaande figuur). We hebben hier het voorbeeld uitgewerkt voor scenario 2 met de cijfers voor de rekeninstelling van het hbo.

De verwachting is dat de gemiddelde verblijfsduur van de totale groep ingeschreven studenten van een instelling zal gaan toenemen als gevolg van flexstuden. Dit komt doordat de gemiddelde verblijfsduur van de totale groep flexstudenten hoger zal zijn dan het hiervoor genoemde gemiddelde over de huidige studentenpopulatie. Vanuit het perspectief van de rijksbekostiging betekent een gemiddeld langere verblijfsduur dat een student langer onbekostigd is. Belangrijk is dat deze indicator een jaareffect heeft: pas als het verschil in de verblijfsduur groter dan één jaar wordt, is er een effect. De mate van stijging van de gemiddelde

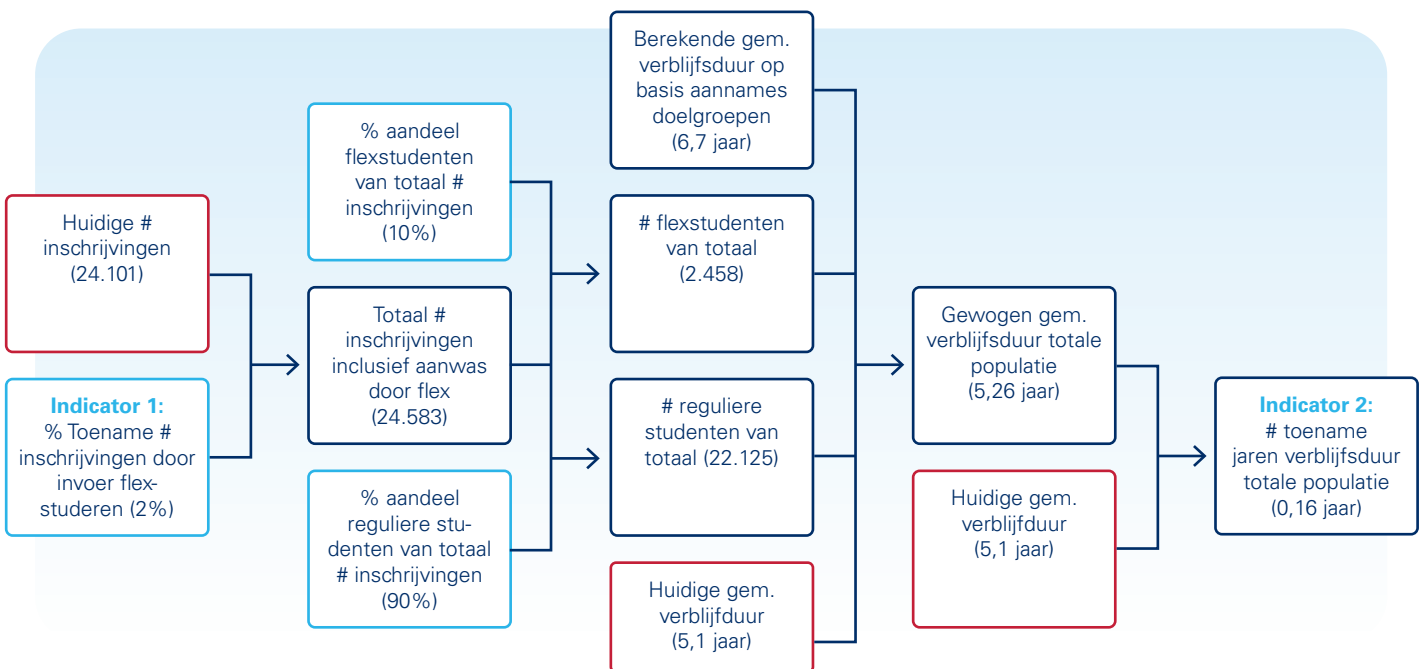
verblijfsduur over alle ingeschreven studenten zal verschillen per scenario. Dit hangt natuurlijk allereerst af van hoeveel hoger de gemiddelde verblijfsduur van de groep flexstudenten is ten opzichte van de hiervoor genoemde huidige gemiddelden.

In tabel 11 laten we de uitkomsten zien voor alle vier scenario's van de gemiddelde verblijfsduur van de totale groep van flexstudenten op basis van aannames over de samenstelling van deze groep. De berekende percentages liggen in alle gevallen boven de huidige percentages. Daarnaast hangt de mate van stijging van de gemiddelde verblijfsduur van alle ingeschreven studenten af van de relatieve omvang van de groep flexstudenten ten opzichte van het totaal aantal ingeschreven studenten (in scenario 1 is dat 3% en in scenario 4 100%, zie tabel 1). Door de hiervoor genoemde gegevens te combineren, hebben we berekeningen gemaakt van de gemiddelde verblijfsduur van alle ingeschreven studenten in de vier verschillende scenario's. Het spreekt voor zich dat hoe meer studenten onder een scenario gaan flexstuden, hoe sterker een hoger gemiddelde verblijfsduur van flexstudenten zal uitwerken op het gemiddelde over alle ingeschreven studenten. De finale uitkomsten van de berekeningen hebben we hieronder opgenomen in tabel 11.

| | Nul-variant* | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|-----|--------------|------------|------------|------------|------------|
| Hbo | 5,1 | 0,06 | 0,16 | 0,18 | 0,25 |
| Wo | 4,9 | 0,06 | 0,15 | 0,17 | 0,24 |

* zonder flexstuden voor bekostiging

Tabel 11 Toename gewogen gemiddelde verblijfsduur bij invoer flexstuden, berekend over alle bij instelling ingeschreven studenten (reguliere groep en flexgroep)



Figuur 3 Berekening indicator 2: toename jaren verblijfsduur (rood: brongegevens open data; lichtblauw: aanname; donkerblauw: calculatie)

INDICATOR 3: Verandering aandeel bekostigde inschrijvingen in procenten

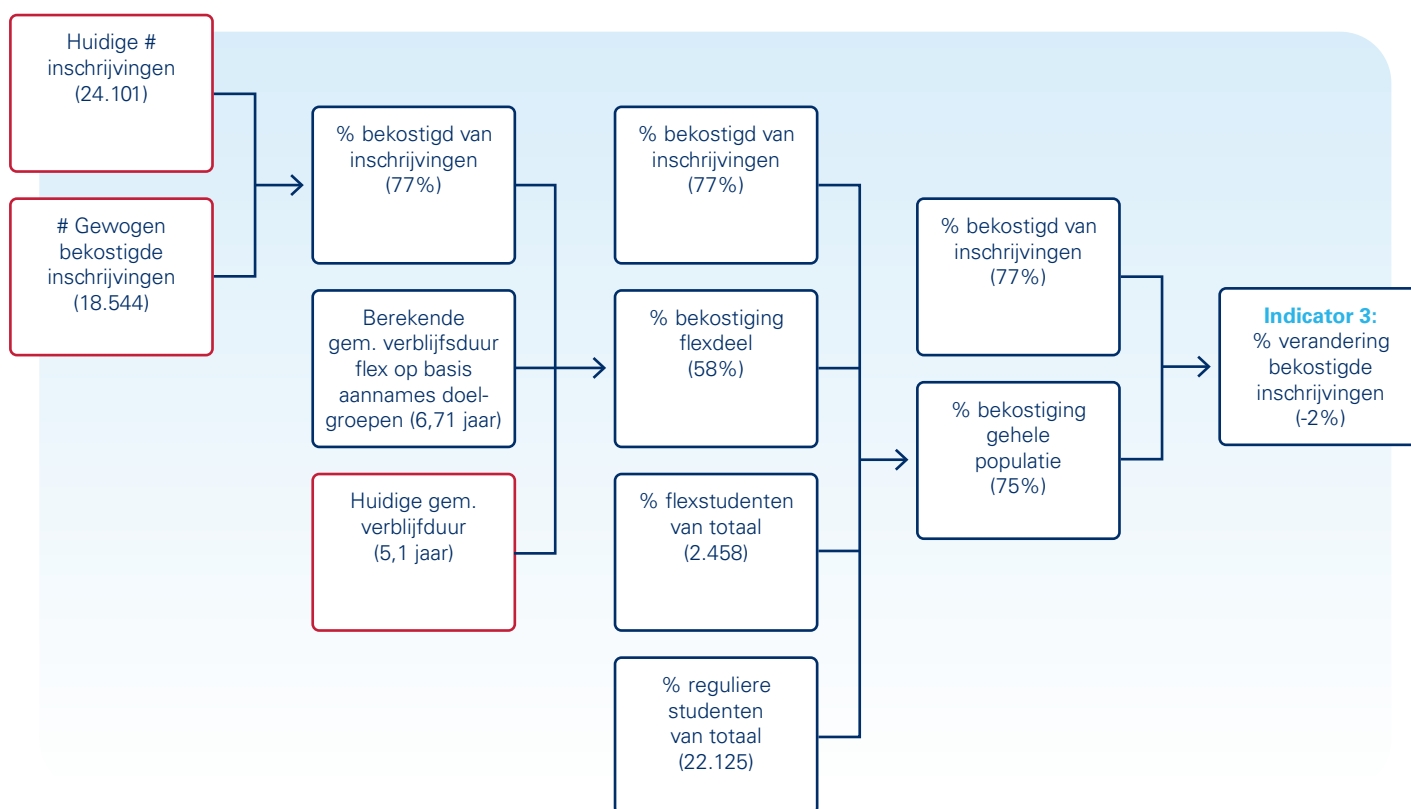
De bekostigde inschrijvingen zijn een percentage van het aantal studenten waarvoor bekostiging ontvangen wordt ten opzichte van het totaal aantal ingeschreven studenten. De gewogen gemiddelde verblijfsduren uit de voorgaande tabel hebben we gebruikt om per scenario de waarde voor indicator 3 te berekenen.¹³⁾ Voor de nulvariant zijn we voor het bekostigingsjaar 2021 ervan uitgegaan dat deze indicator voor de rekeninstelling van het hbo 77% is en voor het wo 75%. Deze percentages zijn gebaseerd op realisatiecijfers op peildatum 1-10-2019. Om voor de vier scenario's tot een waarde te komen op indicator 2, hebben we per scenario de indicatorwaarde voor de nulvariant vermenigvuldigd met de verhouding tussen verblijfsduur in de nulvariant en de in tabel 11 berekende verblijfsduren voor de verschillende scenario's.

In de onderstaande figuur laten we zien hoe de berekening verloopt.

De effecten op de bekostiging van de inschrijvingen voor alle scenario's zijn weergegeven in onderstaande tabel.

| | Nul-variant | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|-----|-------------|------------|------------|------------|------------|
| Hbo | 77% | -0,64% | -1,85% | -2,39% | -3,53% |
| Wo | 75% | -0,62% | -1,79% | -2,32% | -3,42% |

Tabel 12 Verandering in het percentage bekostiging van het aantal studenten waarvoor bekostiging ontvangen wordt als percentage van het totaal aantal ingeschreven studenten (peiljaar bekostiging 2021)



Figuur 4 Berekening indicator 3: verandering bekostigde inschrijvingen (rekeninstelling hbo, scenario 2) (rood: brongegevens open data; lichtblauw: aanname; donkerblauw: calculatie)

INDICATOR 4: Slagingspercentage

De verandering van het slagingspercentage is een indicator die benodigd is om het effect op de graadbekostiging te bepalen. We gaan uit van de aanname dat het slagingspercentage in de flexgroep 10% hoger zal liggen dan de huidige slagingspercentages in het hbo en wo. Voor het hbo gaan we voor de nulvariant uit van een slagingspercentage van 68% en in het wo van 73%.

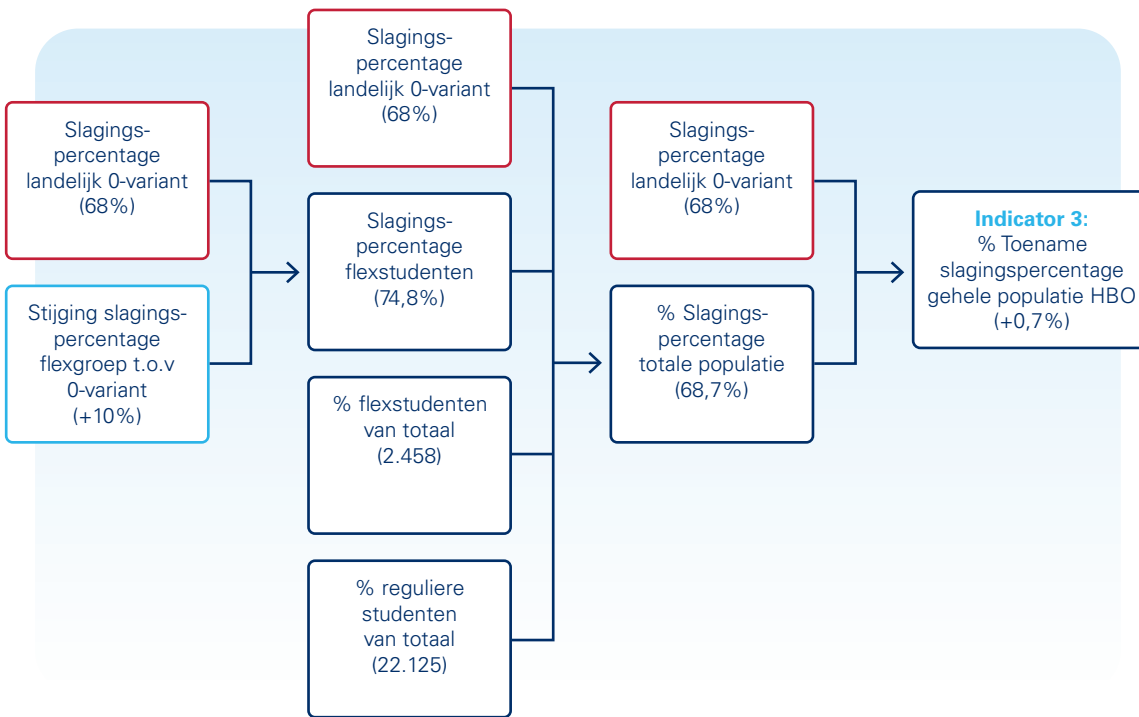
Figuur 5 geeft de berekening weer. In alle scenario's rekenen we voor de flexgroep met een slagingspercentage in het hbo van 75% (68%*1,1) en in het wo 80% (73%*1,1). Omdat de relatieve omvang van de flexgroep per scenario anders is (van 3% in scenario 1 tot 100% in scenario 4), werkt het effect

van de hogere slagingspercentages in de flexgroep natuurlijk verschillend uit in de slagingspercentages voor alle ingeschreven studenten. De volgende tabel laat zien met welke slagingspercentages we gerekend hebben voor de totale groep van ingeschreven studenten.

| | Nul-variant | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|-----|-------------|------------|------------|------------|------------|
| Hbo | 68%* | 0,2% | 0,7% | 2,0% | 2,0% |
| Wo | 73%* | 0,2% | 0,7% | 2,2% | 2,2% |

*Landelijk slagingspercentage (www.ondervijisincijfers.nl)

Tabel 13 Verandering slagingspercentage totale populatie ingeschreven studenten



Figuur 5 Berekening effect slagingspercentage (voorbeeld rekeninstelling hbo, scenario 2) (rood: brongegevens open data; lichtblauw: aanname; donkerblauw: calculatie)

INDICATOR 5: Verandering graadbekostiging als gevolg van flexstuderen in procenten

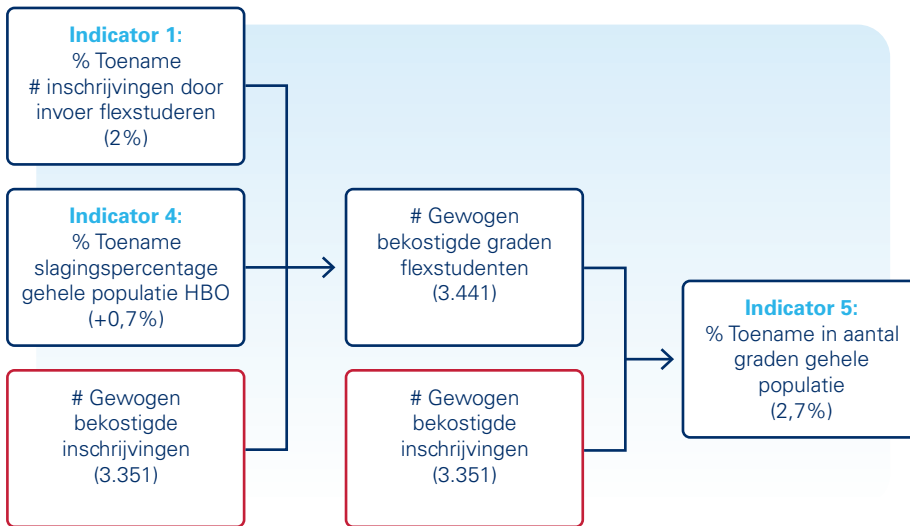
De aanname is dat de mate waarin instellingen diplomabekostiging krijgen, gaat toenemen als gevolg van invoer van flexstuderen. Enerzijds kan dit een nominaal effect zijn. Doordat zich in scenario 2, 3 en 4 meer studenten gaan inschrijven voor een studie, worden er bij een onveranderd slagingspercentage ook meer diploma's behaald. Anderzijds kan dit effect veroorzaakt worden door de verandering in het slagingspercentage zoals we hiervoor beschreven (indicator 4).

In de onderstaande figuur laten we met behulp van de cijfers van de rekeninstelling van het hbo de berekening zien voor scenario 2.

De combinatie van het nominale effect en de stijging van het slagingspercentage heeft tot resultaat dat het aantal diploma's waarop een instelling op enig moment graadbekostiging ontvangt, stijgt. In de volgende tabel hebben we voor deze twee effecten de stijgingspercentages opgenomen.

| | Nul-variant | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|-----|-------------|------------|------------|------------|------------|
| Hbo | 68% | 0,2% | 2,7% | 7,1% | 7,1% |
| Wo | 73% | 0,2% | 2,7% | 7,3% | 7,3% |

Tabel 14. Toename graadbekostiging ten opzichte van de nulvariant



Figuur 6 Berekening indicator 5 (voorbeeld rekeninstelling hbo, scenario 2)
(rood: brongegevens open data; lichtblauw: aanname; donkerblauw: calculatie)

INDICATOR 6: Aantal studiepunten per jaar per flexstudent

In onze berekeningen van inkomsten uit collegegelden gaan we ervan uit dat de reguliere groep studenten het wettelijke collegegeld van € 2.143 blijft betalen. Onder scenario 1 is deze groep groot (97%), terwijl er onder scenario 4 geen studenten meer zijn die het volledige wettelijke collegegeld gaan betalen.

Voor de groep flexstudenten gaan we in onze berekeningen ervan uit dat zij per studiepunten gaan betalen. We hebben daarbij gerekend met een bedrag per studiepunten van € 41,07 (zie berekening in onderstaande tabel). Daarbij zijn we uitgegaan van een opslag van 15% op het collegegeld als een student per studiepunten collegegeld gaat betalen. In de werkgroep ‘Bekostiging’ is besproken dat deze aanname onder scenario 4 niet logisch lijkt richting studenten die nominaal willen gaan studeren. Die zouden in vergelijking met de huidige situatie dan 15% meer collegegeld moeten gaan betalen, wat dus een negatieve prikkel zou inhouden om nominaal te gaan studeren. In werkelijkheid zou dit natuurlijk nooit een beleidskeuze kunnen worden. Voor de eenvoud van de uitgevoerde scenarioanalyse hebben we er echter voor gekozen om de aanname van 15% opslag op het collegegeld per studiepunten hierop te gaan verbijzonderen.

Bij een bedrag van € 41,07 per studiepunten wordt overigens meteen duidelijk dat het voor een student financieel interessant is om bij (her)inschrijving te kiezen voor flexstuderen als hij of zij verwacht in een bepaald studiejaar minder dan 52 punten te behalen. Bij 52 punten betaalt de flexstudent namelijk evenveel als een reguliere student. Een calculerende student kan zich inschrijven voor bijna regulier (bijvoorbeeld 51 punten) en betaalt dan al minder.

| | Bedragen |
|--------------------------------|------------|
| Wettelijk collegegeld 20/21 | € 2.143,00 |
| Studiepunten per jaar nominaal | 60 punten |
| Per studiepunten | € 35,72 |
| Opslag op collegegeld | 15% |
| Kosten per studiepunten flex | € 41,07 |

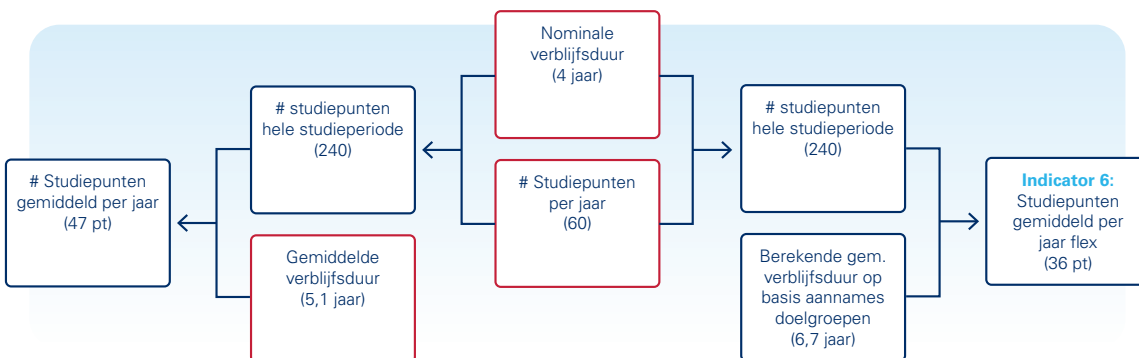
Tabel 15 Kosten per studiepunten (inclusief opslag)

Bij onze berekening van de inkomsten die instellingen uit collegegelden halen uit de groep flexstudenten, is verder onze aanname dat deze groep gaat betalen voor de studiepunten waarvoor zij zich inschrijven. Dit zullen minder studiepunten zijn dan er nu nominaal per studiejaar worden gehanteerd (60). In onze berekeningen hebben we het gemiddeld aantal studiepunten waarop afgerekend moet worden, gekoppeld aan de voor de flexgroep gehanteerde gemiddelde studieduur.

In de berekening (zie figuur 7) hebben we het nominaal te behalen aantal punten om een studie te kunnen afronden, gedeeld door de gemiddelde studieduur in jaren. We realiseren ons dat in werkelijkheid het gemiddeld aantal studiepunten per jaar niet één-op-één te relateren zal zijn aan de studieduur, omdat de verschillende doelgroepen niet alle op dezelfde wijze flexstuderen. Om te kunnen rekenen, was hierop echter een aanname nodig. In onderstaande tabel geven we weer met welke gemiddelde aantal studiepunten we de inkomsten uit de flexgroep berekend hebben.

| | Nul-variant | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|-----|-------------|------------|------------|------------|------------|
| Hbo | N.v.t. | 34 | 36 | 42 | 44 |
| Wo | N.v.t. | 35 | 37 | 44 | 45 |

Tabel 16 Gemiddeld aantal studiepunten per jaar dat flexstudenten gaan afrekenen



Figuur 7 Berekening studiepunten (rekenvoorbeeld rekeninstelling hbo, scenario 2) (grijs: brongegevens open data; lichtblauw: aanname; donkerblauw: calculatie)

BIJLAGE 3 Gevoeligheidsanalyse aannames scenarioanalyse inkomsten

In onze scenarioanalyse van de inkomsten van hogeronderwijsinstellingen stonden de volgende zes indicatoren centraal:

1. Verandering aantal ingeschreven studenten bij een instelling in procenten.
2. Verandering van de verblijfsduur in jaren.
3. Verandering aandeel bekostigde inschrijvingen in procenten.
4. Slagingspercentage.
5. Verandering graadbekostiging als gevolg van flexstuden in procenten.
6. Aantal studiepunten per jaar per flexstudent.

We hebben in bijlage 2 uitgewerkt hoe we de hoogte van deze indicatoren voor onze scenarioberekeningen hebben bepaald. Voor een deel is hierbij gebruik gemaakt van de volgende met de klankbordgroep of de werkgroepen geformuleerde aannames:

- In scenario 2, 3 en 4 neemt het aantal ingeschreven studenten toe als flexstuden wordt ingevoerd. Het totaal aantal ingeschreven studenten stijgt voor scenario 2, 3 en 4 met respectievelijk 2%, 5% en 5%.
- Het aandeel flexstudenten als percentage van het totaal aantal bij de instelling ingeschreven studenten is voor scenario 1, 2, 3 en 4 respectievelijk 3%, 10%, 30% en 100%.
- Bij scenario 4 (als flexstuden de norm is) zal naar verwachting 70% toch het reguliere traject volgen en 30% kiezen voor een flexibel studietempo.
- De slagingskans voor een flexstudent is 10% hoger dan voor een reguliere flexstudent (Ockham).
- We onderscheiden vier typen flexstudenten. Voor elk van deze typen flexstudenten hebben we een aanname gedaan met betrekking tot hun gemiddelde verblijfsduur bij een instelling.
- In ieder scenario is de totale groep flexstudenten naar de vier typen flexstudenten anders samengesteld.

Het spreekt voor zich dat als we andere aannames hadden gehanteerd, dit effect zou hebben gehad op de uitkomsten van onze scenarioberekeningen. Om te bepalen hoe sterk dit effect

is, hebben we een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Samengevat hield deze gevoeligheidsanalyse in dat we onze scenarioanalyse hebben herhaald, maar dan achtereenvolgens met gewijzigde aannames met betrekking tot de:

- gemiddelde verblijfsduur voor de vier typen flexstudenten
- samenstelling van de totale groep flexstudenten naar de vier typen flexstudenten
- groei van het totaal aantal bij een instelling ingeschreven studenten (bij scenario 2 tot en met 4)
- wijziging in het slagingspercentage van flexstudenten.

Door de berekeningen steeds opnieuw uit te voeren met gewijzigde aannames, hebben we beoordeeld in welke mate de in de hoofdstekst van dit rapport beschreven effecten van flexstuden op de inkomsten van instellingen hierdoor veranderen.

De gevoeligheidsanalyse leverde ons de volgende inzichten op:

- Alle hiervoor beschreven wijzigingen in de aannames leverden logischerwijs andere uitkomsten op bij de berekeningen.
- De mate waarin de hiervoor beschreven wijzigingen tot andere uitkomsten van onze berekeningen leidt, blijkt afhankelijk van een bovenliggende factor. Dit betreft de hiervoor genoemde aanname 'Het aandeel flexstudenten als percentage van het totaal aantal bij de instelling ingeschreven studenten is voor scenario 1, 2, 3 en 4 respectievelijk 3%, 10%, 30% en 100%', die we samen met de klankbordgroep geformuleerd hebben.
- Indien gewijzigde aannames over de gemiddelde verblijfsduur van de onderscheiden typen flexstudenten resulteren in een hoger gewogen gemiddelde verblijfsduur voor alle studenten dan waar we nu mee hebben gerekend, neemt het percentage bekostigde ingeschreven studenten af en daalt als gevolg daarvan ook het gemiddeld aantal studiepunten per jaar over de gehele verblijfsduur. De stijging in gewogen gemiddelde verblijfsduur van alle ingeschreven studenten als gevolg van de gewijzigde aannames leidt daarmee in onze berekeningen tot lagere jaarinkomsten vanuit de collegegelden en lagere inkomsten uit de lumpsumbekostiging. Indien gewijzigde aannames over de gemiddelde

verblijfsduur van de onderscheiden typen flexstudenten resulteren in een lager gewogen gemiddelde verblijfsduur voor alle studenten dan waar we nu mee hebben gerekend, dan vertaalt zich dit in hogere jaarinkomsten vanuit de collegegelden en hogere inkomsten uit de lumpsumbekostiging.

- Het effect van andere aannames met betrekking tot de samenstelling van de totale flexgroep vertaalt zich (net als bij het vorige punt beschreven) ook via een kortere of langere gemiddelde verblijfsduur voor alle ingeschreven studenten in hogere of lagere inkomsten voor instellingen.
- Gewijzigde aannames over de groei in de studentenpopulatie als gevolg van flexstuderende raken de inkomsten van instellingen via inschrijvings- en graadbekostiging. Minder of geen groei in de totale studentenpopulatie dan waar we nu mee gerekend hebben onder scenario 2, 3 en 4, levert op beide onderdelen lagere inkomsten op. Indien we zouden uitgaan van een grotere groei, dan stijgen de inkomsten van instellingen uit inschrijvings- en graadbekostiging juist.
- Een hoger slagingspercentage voor flexstudenten dan waar we nu mee hebben gerekend, levert voor instellingen meer inkomsten op uit graadbekostiging.

De uitgevoerde gevoeligheidsanalyse bevestigt het beeld dat de *precieze* omvang van de in de hoofdtekst van dit rapport beschreven effecten van flexstuderende op de inkomsten van instellingen gevoelig is voor de aannames die wij bij onze berekeningen hebben moeten hanteren. Echter, de gevoeligheidsanalyse verandert niet de *richting* van het effect van flexstuderende op de inkomsten van instellingen en, breder, het effect ervan op de totale exploitatie van instellingen. Bezien vanuit de financiële exploitatie van instellingen, is flexstuderende – ook als gerekend wordt met gewijzigde aannames – in de meeste gevallen structureel ongunstiger (duurder) dan regulier studerende. Dit geldt in versterkte mate voor de scenario's 3 en 4.

BIJLAGE 4 Toelichting op berekening effecten uitvoeringskosten instellingen

De berekeningen van de effecten van de uitvoeringskosten zijn gemaakt voor de hbo-rekeninstelling en voor de wo-rekeninstelling. De effecten van de uitvoeringskosten bestaan uit:

1. stijging jaarlijkse uitvoeringskosten onderwijs per ingeschreven student
2. stijging jaarlijkse uitvoeringskosten studentbegeleiding per ingeschreven student
3. stijging jaarlijkse uitvoeringskosten studentadministratie/bedrijfsbureau per ingeschreven student.

Centrale kengetallen

De berekeningen zijn gemaakt op basis van centrale kengetallen, die zijn aangeleverd door de rekeninstellingen (zie tabel 24 en tabel 25).

Toelichting op de berekeningen

AD. 1 Jaarlijkse uitvoeringskosten onderwijs per ingeschreven student

De uitvoeringskosten voor het **onderwijs** zullen per scenario jaarlijks stijgen. De groep flexstudenten kent een verschillende samenstelling, omvang en studieduur. Dit heeft een verschillend effect op de uitvoeringskosten.

- Eerst is voor ieder scenario per groep flexstudenten – samengesteld zoals in figuur 1 in hoofdstuk 3 getoond – een berekening gemaakt van de omvang van het efficiencyverlies van die specifieke groep voor de gehele studieduur.
- Vervolgens zijn de kosten voor de vier groepen getotaliseerd.
- De totale kosten voor de vier groepen zijn teruggebracht naar de kosten per jaar. Hiermee zijn de meerkosten voor het onderwijs voor de groep flexstudenten bekend.
- Deze kosten worden vervolgens teruggerekend naar meerkosten per ingeschreven student per jaar.

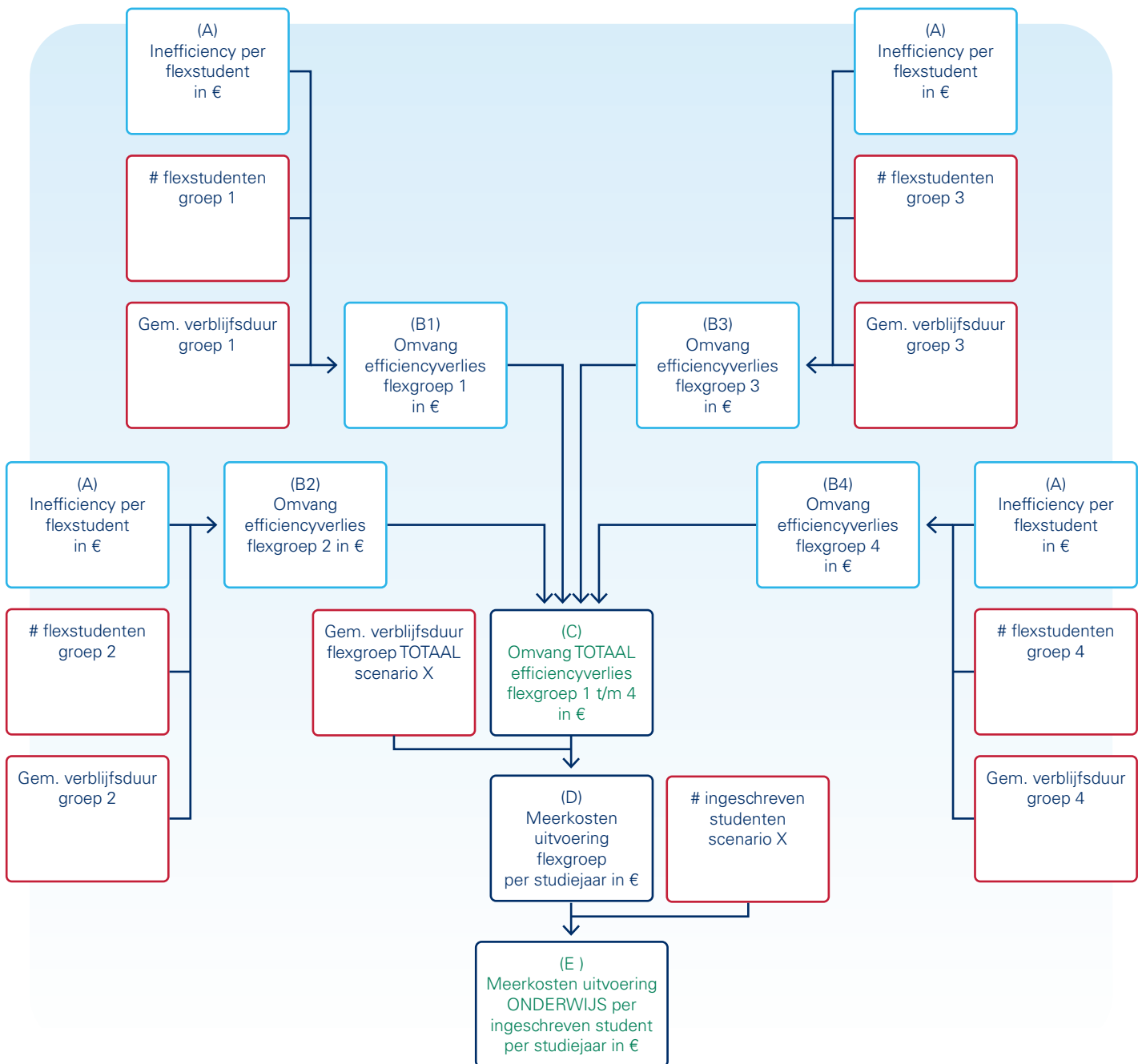
| | | Huidig | Alle scenario's |
|--|--------|-------------------|---------------------|
| Student-docentratio | (S/D) | 25,073 per docent | 23,06716 per docent |
| Middensom onderwijzend personeel | (MOP) | 95.685 | 95.685 |
| Extra studentbegeleiding in uren voor flexstudenten | (SB) | - | +6 |
| Extra uren bedrijfsbureau per flexstudent | (BB) | - | +2 |
| Middensom bedrijfsvoering | (MOOP) | 54.500 | 54.500 |

Tabel 24 Centrale kengetallen berekening, aangeleverd door hbo-rekeninstelling

| | | Huidig | Scenario 1 | Scenario 2 | Scenario 3 | Scenario 4 |
|---|--------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|
| Student-docentratio (bron huidige ratio: VSNU) | (S/D) | 19,5 per docent | 19,5 per docent | 17,94 per docent | 17,94 per docent | 17,94 per docent |
| Bruto bruto + opslag kosten onderwijzend personeel | (MOP) | 105.000 | 105.000 | 105.000 | 105.000 | 105.000 |
| Extra studentbegeleiding in uren per flexstudent | (SB) | - | +1 | +1 | +1 | +1 |
| Bruto bruto + opslag ind kosten studentbegeleiding | (MOSB) | 80.000 | 80.000 | 80.000 | 80.000 | 80.000 |
| Extra uren onderwijsadministratie bedrijfsbureau per flexstudent | (BB) | - | +0,5 | +0,5 | +0,25 | +0,25 |
| Bruto bruto + opslag ind kosten onderwijsadministratie | (MOOP) | 65.000 | 65.000 | 65.000 | 65.000 | 65.000 |

Tabel 25 Centrale kengetallen berekening, aangeleverd door wo-instelling

In de onderstaande flowchart zijn de stappen gevisualiseerd.



Figuur 8 Flowchart berekening meerkosten uitvoering onderwijs per ingeschreven student per studiejaar

Toelichting op de berekeningen per scenario

- A. Inefficiency per flexstudent in euro = aantal extra docenten per flexstudent (1 - student-docentratio regulier: student-docentratio flexstudenten) * loonkosten onderwijzend personeel per gewerkt uur
- B. (B1) = aantal flexstudenten groep 1 in scenario X * gemiddelde verblijfsduur groep 1 * (A)
- C. (B2) t/m (B4) = idem

- D. Omvang TOTAAL efficiencyverlies flexgroep 1 t/m 4 in euro = (B1) + (B2) + (B3) + (B4)
- E. Meerkosten uitvoering flexgroep per studiejaar in euro = (C) / gem. verblijfsduur flexgroep TOTAAL
- F. Meerkosten uitvoering ONDERWIJS per ingeschreven flexstudent per studiejaar in euro = (D) / aantal ingeschreven studenten

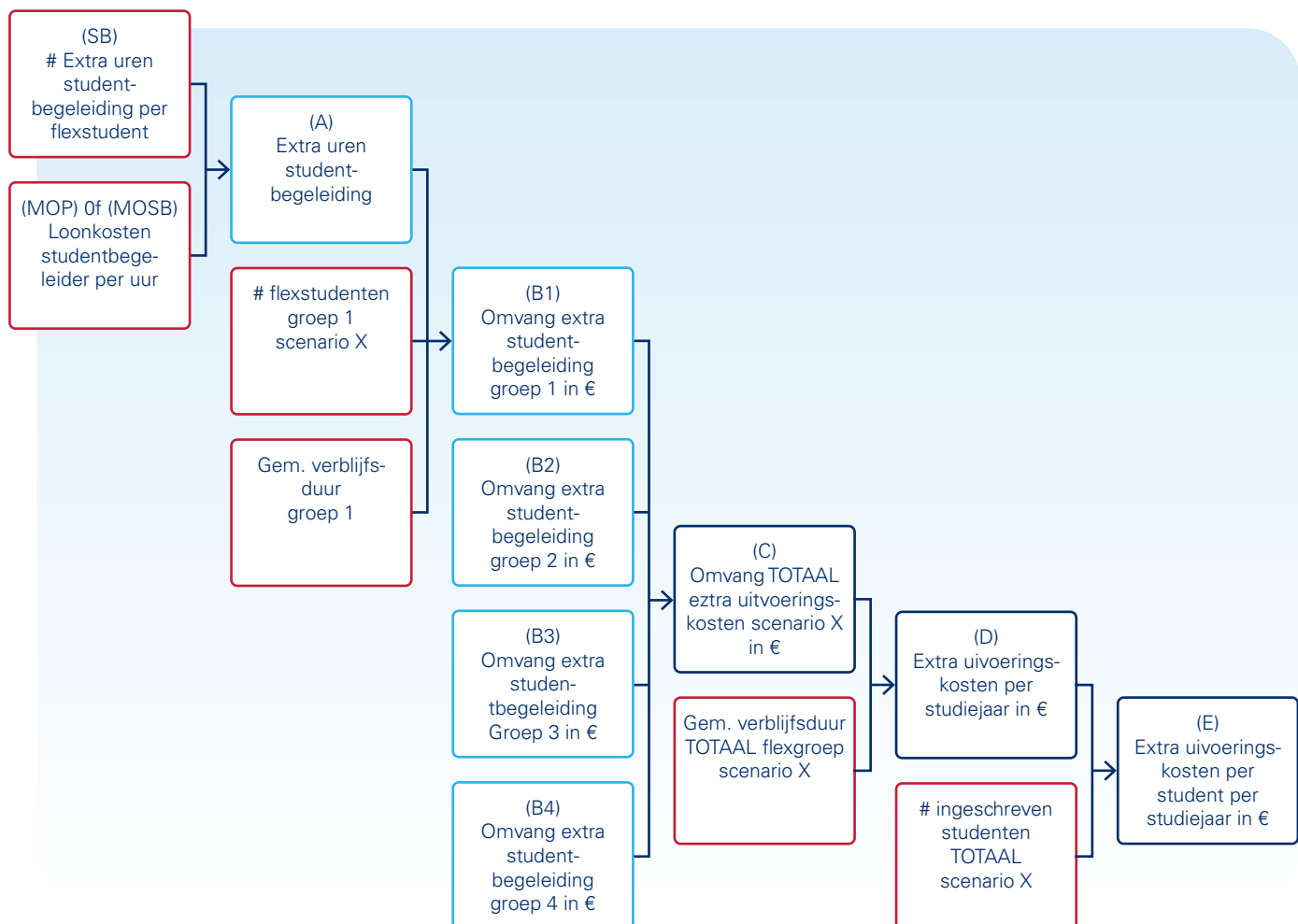
AD. 2 Stijging jaarlijkse uitvoeringskosten studentbegeleiding per ingeschreven student

De uitvoeringskosten voor de **studentbegeleiding** zullen per scenario jaarlijks stijgen. De groep flexstudenten kent een verschillende samenstelling, omvang en studieduur. Dit heeft een verschillend effect op de uitvoeringskosten.

- Eerst is voor ieder scenario per groep flexstudenten – samengesteld zoals in hoofdstuk 3 beschreven – een berekening gemaakt van de extra begeleidingskosten voor de gehele studieduur. Daarvoor zijn eerst de kosten van één extra begeleidingsuur bepaald.
- Vervolgens zijn de kosten voor de vier groepen getotaliseerd.

- De totale kosten voor de vier groepen zijn teruggebracht naar de kosten per jaar. Hiermee zijn de meerkosten voor de begeleiding voor de groep flexstudenten bekend.
- Deze kosten worden vervolgens teruggerekend naar meerkosten per ingeschreven student per jaar.

In de onderstaande flowchart zijn de stappen gevisualiseerd. Deze visualisatie is vergelijkbaar met die van de bepaling van de extra uitvoeringskosten voor het onderwijs. We laten hier een verkorte versie zien.



Figuur 9 Flowchart berekening meerkosten uitvoering begeleidingskosten per ingeschreven student per studiejaar

Toelichting op de berekeningen per scenario

- A. Extra uren studentbegeleiding in euro = aantal extra uren studentbegeleiding per flexstudent (SB) * loonkosten studentbegeleiding per uur in euro (MOP) of (MOSB)
- B. (B1) Omvang extra studentbegeleiding groep 1 in euro = aantal flexstudenten groep 1 * gemiddelde verblijfsduur groep 1 * (A)
- C. (B2) tot en met (B4) idem
- D. Omvang totaal extra uitvoeringskosten studentbegeleiding in euro = (B1) + (B2) + (B3) + (B4)
- E. Extra uitvoeringskosten studentbegeleiding flexgroep per studiejaar = (C) / gemiddelde verblijfsduur flexgroep
- F. Extra uitvoeringskosten studentbegeleiding = (D) / aantal ingeschreven studenten totaal

Toelichting op de berekeningen per scenario

- A. Extra uren administratie/ bedrijfsbureau in euro = aantal extra uren administratie per flexstudent (BB) * loonkosten studentbegeleiding per uur in euro (MOOP)
- B. (B1) Omvang extra studentadministratie groep 1 in euro = aantal flexstudenten groep 1 * gemiddelde verblijfsduur groep 1 * (A)
- C. (B2) tot en met (B4) idem
- D. Omvang totaal extra uitvoeringskosten studentadministratie in euro = (B1) + (B2) + (B3) + (B4)
- E. Extra uitvoeringskosten studentadministratie flexgroep per studiejaar = (C) / gemiddelde verblijfsduur flexgroep
- F. Extra uitvoeringskosten studentadministratie = (D) / aantal ingeschreven studenten totaal

AD. 3 Stijging jaarlijkse uitvoeringskosten studentadministratie/bedrijfsbureau per ingeschreven student

De berekening van de stijging van de jaarlijkse uitvoeringskosten voor de **studentadministratie of het bedrijfsbureau** is vergelijkbaar met die voor de extra kosten onderwijs en begeleiding. De berekening verloopt als volgt:

- Eerst worden op basis van een aanname van benodigde extra uren administratie per student de kosten voor één flexstudent bepaald.
- Vervolgens worden per scenario de meerkosten per groep berekend (zie figuur 1 in hoofdstuk 3).
- Deze meerkosten worden opgeteld en weer teruggerekend naar de kosten voor administratie/ bedrijfsbureau per jaar.
- Voor de vergelijkbaarheid worden deze kosten teruggerekend naar kosten per ingeschreven student van het specifieke scenario.

De flowchart van de berekening is gelijk aan die voor de bepaling van de meerkosten voor onderwijs en studentbegeleiding.

BIJLAGE 5 Indicatie meerkosten aanpassen onderwijslogistiek en ICT

De rekenhogeschool was bereid om op basis van reeds opgedane ervaringen met het aanpassen van de onderwijslogistiek en het ICT-landschap voor dit onderzoek een zeer indicatieve eerste berekening te maken van de meerkosten die de instelling eenmalig en structureel denkt te moeten maken om flexibele deelname van studenten aan haar onderwijsprogramma te faciliteren. Deze indicatieve berekening is weergegeven in de onderstaande tabel.

| Activiteit | toelichting activiteit | indicatie totale projectkosten | indicatie jaarlijkse personeels- en licentiekosten | toelichting kosten |
|---|--|--------------------------------|--|---|
| Inschrijven | inschrijving van de student op volgen van een opleiding of delen daarvan | € 550.000 | € 160.000 | Aanpassing van (koppeling met) de inschrijffomgeving, realiseren van eenduidig bronsysteem voor aangeboden onderwijs. Aanpassing website voor publicatie aanbod |
| Onderwijs-ontwikkeling | Ontwerpen en invulling van alle onderwijsactiviteiten, inclusief keuzeregels | € 650.000 | € 220.000 | Aanschaf, inrichting en beheer van onderwijsontwikkelomgeving en het realiseren van koppelingen, plus begeleiding van onderwijs bij ingebruikname |
| Plannen en roosteren | Opstellen rooster waarop ingetekend kan worden, inclusief lokalen en docenten | € 1.800.000 | € 470.000 | Planning en roosteromgeving geschikt maken voor studentgedreven roostering, inclusief aanpassing en harmonisatie processen. Roosterpublicatie omgeving aanpassen |
| Intekenen op onderwijs | Intekenen door studenten op het gepubliceerde aanbod (inclusief rooster), inclusief keuze uit de geboden onderwijsvormen | € 3.200.000 | € 1.200.000 | Aanschaf of bouw intekenumgeving en beheer hiervan, inclusief koppeling naar bron- en doelsystemen. Aanpassing informatie omgevingen studenten, inclusief ontsluiting aanbod. Inregelen en beheren studentbegeleidingomgeving voor ondersteunen van het keuzeproces. omgeving inregelen en beheren voor het ondersteunen van het inplannen van de gehele leerroute. |
| Onderwijs volgen | Het volgen van studenten van het onderwijs waarop ingetekend is | € 600.000 | € 200.000 | Aanpassing LMS conform gekozen onderwijsstructuur, en toevoeging informatie ten behoeve van het keuzeproces. Aanpassing koppelingen |
| Intekenen op toetsen | Intekenen door studenten op het gepubliceerde toetsaanbod en toetsmomenten, inclusief keuze uit de geboden toetsvormen | € 400.000 | € 200.000 | Aanschaf of bouw intekenumgeving en beheer hiervan voor toetsing. Voor de hand liggend is dit een uitbreiding op de intekenumgeving voor onderwijs. Realisatie van koppelingen |
| Toetsen | Het doen van de gekozen toetsen | € - | € - | |
| Vastleggen resultaten | Vastlegging van de uitkomsten van de deelttoetsen, en het eindresultaat | € 1.200.000 | € 220.000 | Bouw of aanschaf van resultaatroutesysteem, danwel aanpassing van het bestaande studentvolgsysteem, en beheer hiervan. |
| Aanpassen informatie voorzieningen | aanpassing integratie en data voorzieningen | € 2.800.000 | € 600.000 | Aanpassing/vernieuwing ontsluitingslaag, aanpassing datawarehouse en rapportages |
| Totaal | | € 11.200.000 | € 3.270.000 | |

BIJLAGE 6 Samenstelling klankbordgroep en werkgroepen

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

- Ruben Puylaert, Vereniging van Universiteiten (VSNU)
- Aldert Jonkman, Vereniging Hogescholen (VH)
- Lisette de Jongh, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- Maya van der Eerden, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- Jennifer Moesker,)Studielink)
- Manon Blom, (Studielink)
- Sam Buisman, De Landelijke Studentenvakbond (LSvB)
- Dahran Çoban, Interstedelijk Studenten Overleg (ISO)
- Ahmed Faily, Directie HO&S, Ministerie van OCW
- Sander van Cuyck, Directie HO&S, Ministerie van OCW

De volgende werkgroepen hebben bijgedragen aan de rapportage:

Werkgroep van pilotinstellingen flexstuderende

- Harm-Jan Sietsma, Hogeschool Windesheim
- Ference Jongejan, Tilburg University
- Tanja Derksen en Sabine Piera Hogeschool Utrecht
- Anton van den Hoeven, Universiteit Utrecht
- Funda Tutucu, Universiteit van Amsterdam

Werkgroep landelijke processen

- Lisette de Jongh, DUO
- Anke de Jong, DUO
- Karin Visser, DUO
- Peter Westerhof, DUO
- Jennifer Moesker, Studielink
- Manon Blom, Studielink

Werkgroep bekostiging

- Twan Wessels, Maastricht University
- Gonny van Limpt, Fontys hogescholen
- Marinus Zandvoort, Hogeschool Windesheim
- Jacomijn Kerkman en Richt Dijkstra, Universiteit van Amsterdam
- David Nieuwenhuizen, Vereniging hogescholen
- Ruben Puylaert, Vereniging Universiteiten
- Lisette de Jongh, DUO



Berenschot

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

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

Berenschot B.V.

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