



TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW

**Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering**

Van

Attorney-Client

Datum

06 december 2023

Referentie

42911355

Bijlagen

Intern OCW afgestemd

DUO, FEZ, MBO, OWB, WJZ

Interdepartementaal

afgestemd

BZK, Fin

nota

Toelichting Kamerbrief ho-bekostiging en
bekostigingsvarianten

Aanleiding

Op 7 november hebben wij een concept brief over de ho-bekostiging met u besproken. Met deze nota sturen wij een nieuwe versie van deze brief. In deze versie hebben we de opmerkingen verwerkt die u hebt gemaakt in het gesprek dat wij op 11 december met u gevoerd hebben over deze brief. Mocht u nog opmerkingen/toevoegingen hebben, dan vernemen wij die graag zo spoedig mogelijk. Wij zullen deze dan verwerken en de brief opnieuw aanbieden ter ondertekening. Na ondertekening wordt de brief naar de Tweede Kamer gestuurd. De brief is toegezegd voor het einde van het jaar.

In het vervolg van deze nota geven wij aan welke toevoegingen/wijzigingen wij hebben gedaan ten opzichte van de eerste concept versie.

Met het oog op de lengte van de brief, hebben we een knip gemaakt tussen koptekst en toelichting. De koptekst is de brief geworden. Voor wat er na de koptekst volgt, hebben we een apart document gemaakt met de titel verdiepende analyse.

Geadviseerd besluit

Wij vragen u om de brief te ondertekenen.

Toelichting

Ten opzichte van een eerder gestuurde versie van de brief hebben we de volgende toevoegingen/wijzigingen gedaan:

- In de koptekst hebben we de lijn ten aanzien van de motie Kwint m.b.t. de relatie tussen de bekostigingssystematiek en de toegenomen internationale studentenaantallen in lijn gebracht met hetgeen we met u hebben besproken.
- In het onderdeel (5) Beschrijving van de huidige ho bekostiging hebben we de tekst m.b.t. het mbo iets aangepast met het oog op betere inpassing (afgestemd met MBO).
- In het onderdeel (6) Varianten ho bekostiging hebben we bij de varianten ook aangegeven wat ze betekenen voor het onderzoek (afgestemd met OWB). Aan het eind van dit onderdeel hebben we een resume toegevoegd en verwijzen daarin naar een bijlage met een overzicht van de score van de varianten op de hoofddoelstellingen, de relatie met discussiepunten, uitvoeringsaspecten, etc.. In de tekst hebben we dit gedaan door middel

van plussen en minnen. In dit onderdeel hebben we de tekst bij regiobekostiging, naar aanleiding van de opmerking van DGHBWE, iets aangepast.

Datum
6 december 2023

- In het onderdeel (9) Doorwerking HO bekostiging binnen HO instellingen hebben we een verwijzing toegevoegd naar een recent uitgevoerde inventarisatie van parameters die universiteiten gebruiken bij hun interne verdeling (deze inventarisatie is toegevoegd in een bijlage).

Naast deze wijzigingen hebben we de opmerkingen van WJZ, FEZ, OWB en FIN (IRF) verwerkt en hebben we verspreid over de brief kleine tekstuele wijzigingen aangebracht. BZK, met wie we de brief hebben gedeeld met het oog op regiobekostiging, heeft aangegeven geen opmerkingen te hebben. We hebben de concept brief gedeeld met de koepels (VH en UNL). Behoudens een paar opmerkingen konden zij zich vinden in de brief. Op verzoek van OWB hebben wij bij deze nota een bijlage gevoegd waarin de relatie tussen bekostigingsmodellen en wetenschapsbeleid schematisch wordt weergegeven.

In de brief en de verdiepende analyse hebben we geen wijzigingen aangebracht in de tekst m.b.t. de student-stafratio. DGHBWE heeft hierover opgemerkt dat gesuggereerd zou worden dat er sprake zou zijn dat de bekostiging van het wo voldoende is. De brief en analyse geven echter niet aan dat de bekostiging voldoende is, maar dat de bekostiging gelijk oploopt met de kosten. De student-staf ratio bevestigt dat er sprake is van structurele werkdruk: de student-staf ratio bij het wo is gelijk aan die van het hbo maar zou, omdat het wo personeel ook onderzoek doet, lager moeten zijn. Dit is, naast het onderzoek van PwC, een extra onderbouwing voor de middelen die het kabinet hiervoor ter beschikking heeft gesteld (sectorplannen en beurzen). Een meerjarenprognose hiervan kan nu door HO&S niet gemaakt worden vanwege de bestedingsvrijheid. Als het goed is, zullen in de jaarverslagen van de universiteiten bestedingsplannen worden opgenomen voor uitgekeerde beurzen voor de komende jaren.

In de verdiepende analyse hebben we aangegeven dat we de zes in deze analyse genoemde bekostigingsvarianten vooral als palet beschouwen. Gelet op het neutrale karakter van de brief en de analyse, geven we geen voorbeelden van toepassing hiervan. We kunnen aan een nieuw kabinet wel voorbeelden geven hoe deze varianten ingevuld zouden kunnen worden



TER INFORMATIE

Aan: MOCW

**Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering**

Van

Attorney-Client

Datum

30 oktober 2023

Referentie

42234930

Bijlagen

Concept kamerbrief bekostiging
en bekostigingsvarianten hoger
onderwijs

Intern OCW afgestemd

FEZ
OWB
MBO

nota

Toelichting bij concept kamerbrief bekostiging en
bekostigingsvarianten hoger onderwijs (ho)

Aanleiding

Begin oktober bent u akkoord gegaan met de structuur en de planning van een kamerbrief over de ho-bekostiging. Deze brief is aangekondigd bij aanbiedingsbrief van het rapport Toekomstverkenning. Inmiddels hebben wij de structuur ingevuld en bieden wij u een leesversie aan, die wij op 7 november graag met u bespreken. In deze nota lichten wij de belangrijkste punten uit de brief toe.

Toelichting

De brief gaat ten eerste in op hoe de ho-bekostiging er op dit moment uitziet en de context waarbinnen de ho-bekostiging plaatsvindt. Daarbij gaat het om de historische, huidige en toekomstige context. De historische context is van belang omdat bij de manier waarop de bekostiging is ingericht steeds is voortgebouwd op eerdere bekostigingsmodellen en steeds veranderende inzichten, zoals die bijvoorbeeld blijken uit rapporten en commissies (bijvoorbeeld de commissie Veerman). De huidige context is van belang in het licht van het sterk toegenomen aantal internationale studenten bij het wo en de vraag vanuit het hbo naar stabielere en regiobekostiging. De toekomstige context is van belang omdat uit het rapport Toekomstverkenning naar komt voren dat drie in het rapport geschetste toekomstige scenario's kunnen vragen om een andere inrichting van de bekostiging.

Ten tweede dient de brief als antwoord op twee moties. De eerste betreft de motie van der Woude-Peters, die verzoekt 'om een inventarisatie van de voor- en nadelen van verschillende vormen van bekostiging zoals capaciteits-, profilerings- en missiebekostiging'. In de brief worden deze en nog drie andere bekostigingsvormen beschreven inclusief voor- en nadelen en consequenties voor de uitvoering. De tweede is de motie Kwint c.s., die verzoekt 'om te onderzoeken hoe sterk de relatie is tussen de huidige ho-bekostigingssystematiek en toenemende internationale studentenaantallen'. Een direct verband hiertussen kan niet worden vastgesteld: er is geen wijziging in de bekostiging van het ho geweest voordat de grote stijging in internationale studentenaantallen plaatsvond (vanaf 2015). Uit een in het kader van deze brief uitgevoerde cijferanalyse komt naar voren dat de stijging van het personeel gelijke tred heeft gehouden met de stijging van het aantal studenten en er geen financiële problemen zijn ontstaan bij de instellingen. Hoewel er dus niet vastgesteld kan worden of er een verband is tussen de (variabele) bekostiging en groei van het aantal studenten, betekent

de uitkomst van deze analyse dat er (ook) geen sprake is van achterblijvende bekostiging vanuit de overheid bij groei van het aantal internationale studenten en dito gevolgen voor toename van werkdruk of afname van kwaliteit. Dat neemt niet weg dat er bij het wo sprake kan zijn van structurele werkdruk, zoals ook uit het rapport van PwC Strategy& naar voren komt. Met het oog hierop heeft het huidige kabinet 500 miljoen euro extra geïnvesteerd in het wo, dat voor een belangrijk deel landt in het onderzoek.

Datum
30 oktober 2023

Ten derde kan de brief ook dienen als feitenbasis onder discussies in de Kamer en met de sector, die zich richten op de manier waarop de bekostiging van het hoger onderwijs is ingericht. Een van de discussiepunten die regelmatig terugkomt, is dat de bekostiging te variabel is. Dan gaat het er niet alleen om dat het variabele deel van de bekostiging te hoog is, maar vooral dat het macrobudget teveel meebeweegt met studentenaantallen en daarmee teveel onzekerheid creëert voor de bedrijfsvoering. Uit de brief komt echter naar voren dat de combinatie van inrichting van het macrobudget, inrichting van het bekostigingsmodel van het ministerie van OCW en collegegeld in een redelijke mate van voorspelbaarheid voorziet. Zo vindt de bijstelling van het macrokader op t+1, de bekostiging op basis van studentenaantallen op t-2 en financiering door middel van collegegeld op t basis plaats. Bovendien heeft een stabilisatie van het macrobudget voor een langere periode ook nadelen. In dat geval wordt groei niet meer bekostigd door de overheid of vindt er, in het geval van krimp, overbekostiging plaats door de overheid. Een toekomstig kabinet zou wel nader onderzoek kunnen doen naar de manier waarop het macrobudget wordt berekend en de manier waarop dit budget door middel van het model over instellingen wordt verdeeld en binnen instellingen wordt doorvertaald naar faculteiten en opleidingen.

Vervolg

Op 9 november bespreken we de inhoud van de brief met het ministerie van Financiën. Later in november raadplagen we de koepels. De planning is erop gericht om de brief over de ho-bekostiging conform toezegging begin december naar de Tweede Kamer te sturen.



TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW

**Hoger Onderwijs en
Studiefinanciering**

Van

Attorney-Client

Datum

22 september 2023

Referentie

41144504

Bijlagen

Intern OCW afgestemd

FEZ
MBO

nota

Planning en structuur kamerbrief over bekostiging ho

Aanleiding

Twee door de Tweede Kamer ingediende moties vragen aandacht voor een nadere beschouwing over de bekostiging in het hoger onderwijs (ho). Zo roept een motie van het lid Kwint c.s. (zie bijlage 1) op onderzoek te doen naar de relatie tussen de groei van het aantal (internationale) studenten en de bekostiging. Een motie van het lid Van der Woude (zie bijlage 2) verzoekt het in kaart brengen van voor- en nadelen van alternatieve bekostigingsmethoden als missiebekostiging en capaciteitsbekostiging. In de kamerbrief over de toekomstverkenning is aangegeven dat er een brief komt die nader op de bekostiging in zal gaan. Daarbij is verwezen naar de twee genoemde moties die betrekking hebben op de bekostiging van het ho. In deze nota informeren we u over de opzet en de planning van deze brief, die gezien de demissionaire status van het kabinet, een technisch karakter zal hebben.

Geadviseerd besluit

We verzoeken u akkoord te gaan met de hieronder beschreven structuur en de planning van de kamerbrief over de ho-bekostiging (waarin op onderdelen raakvlakken worden aangegeven met het mbo).

Opzet brief

De ho-bekostiging raakt aan het makro kader (de jaarlijkse bijstelling hiervan heeft gevolgen voor de bekostiging) en aan de interne middelenverdeling binnen instellingen (instellingen hebben bestedingsvrijheid binnen wettelijke kaders en hoeven het verdeelmodel van OCW nu feitelijk niet te volgen). Omdat hier een belangrijke sturende werking van uitgaat, brengen we de ho-bekostiging in de brief met beide (dus zowel het makro kader als de verdeling binnen instellingen) in verband.

Het voorstel is om de brief als volgt in te delen:

- Koptekst: schetst de aanleiding, de bredere beleidscontext, -doelstellingen en -opties (niet alleen bekostiging maar ook andere (sturings)instrumenten zoals wetgeving) en de bredere context van het vervolgonderwijs (mbo, hbo, wo). In deze koptekst brengen we de uitdagingen en opties voor bekostigingsmodellen met elkaar in verband.
- Sturingsfilosofie en bekostiging: wijst op het belang van een consistent geheel tussen de verschillende beleidsinstrumenten maar bijvoorbeeld ook binnen de bekostiging zelf (bijvoorbeeld als het gaat om de relatie tussen het makro kader, het verdeelmodel van OCW en de verdeelmodellen van instellingen);

- Ho-Bekostiging tot 2010: gaat in op verschillende thema's en bekostigingsmodellen tot 2010;
- Ontwikkelingen in het denken over ho-bekostiging na 2010: gaat in op uitkomsten van commissies en rapporten, bijvoorbeeld commissie Veerman, reviewcommissie prestatieafspraken, commissie Van Rijn, PwC-rapport 2018, rapport Berenschot en de toekomstverkenning. Geeft een overzicht van de thema's die daarin terugkomen zoals internationalisering, verschillende vormen van bekostiging, beleidsdoelstellingen als toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit en relaties tussen wo en ho (en soms ook mbo);
- Ho-Bekostiging in internationaal perspectief: een vergelijking van de ho-bekostiging en bijbehorende vraagstukken in verschillende (OECD) landen;
- Beschrijving van de huidige ho-bekostiging: laat zien hoe de huidige bekostiging in elkaar zit, inclusief tarieven en bedragen per student (met cijfers uit de OCW-begroting 2024 en in een bijlage andere jaren);
- Varianten ho-bekostiging: beschrijft zes varianten om de middelen over instellingen te verdelen, te weten de varianten die in de motie Van der Woude worden genoemd (capaciteitsbekostiging en missie-/profielingsbekostiging) en andere varianten die uit de beleidsliteratuur of de praktijk naar voren komen zoals prestatiebekostiging, regiobekostiging, studiepuntenbekostiging, en vraagfinanciering en gaat, conform de motie Van der Woude, in op de voor- en nadelen van deze varianten. Bij de varianten regiobekostiging, studiepuntenbekostiging en vraagfinanciering wordt een link gelegd naar het mbo (bij regiobekostiging met het oog op samenwerking en bij studiepuntenbekostiging en vraagfinanciering met het oog op de waaiergedachte);
- Aanpassingsmogelijkheden binnen de *huidige* ho-bekostiging: laat zien dat er in de huidige bekostiging ook aanpassingen mogelijk zijn zoals het verlagen van variabele tarieven ten gunste van het vaste deel, veranderingen in de grondslag (bijvoorbeeld geheel of gedeeltelijk loslaten van nominale duur), etc.;
- Ho-Bekostiging in relatie tot het macrokader: illustreert de samenhang tussen de ho-bekostiging (verdeling/toewijzing) en aanpassing van het macrokader (i.e. het budget in de OCW-begroting);
- Doorwerking ho-bekostiging *binnen* de ho-instellingen: illustreert de samenhang tussen (varianten van) de ho-bekostiging en doorwerking bij de modellen die instellingen gebruiken om de middelen binnen hun instelling te verdelen;
- Tot slot: wijst op het belang van zorgvuldigheid en het betrekken van betrokkenen met het oog op draagvlak als het gaat om veranderingen in de bekostiging.

Vanwege de verschillen tussen het ho en het mbo als het gaat om bekostiging gaat de brief niet in op de bekostiging van het mbo als zodanig, maar wel op onderdelen die de mbo bekostiging raken. Ook zullen er in de (probleem)analyse parallellen worden getrokken. De directie mbo wordt dus betrokken bij het opstellen van de brief. Het IBO 'toekomstbestendigheid van het mbo' wordt naar verwachting medio oktober opgeleverd. Hierin zullen ook uitspraken worden gedaan over de houdbaarheid van de huidige bekostigingssystematiek, bijvoorbeeld vanuit de opgave van krimp/dalende studentenaantallen. Deze inzichten zullen, waar relevant, betrokken worden bij deze brief.

Planning

De planning is erop gericht om de brief begin december aan de Tweede Kamer te kunnen sturen. In de planning zijn momenten opgenomen voor interne en externe consultatie van conceptversies van de brief. Hoewel de brief geen beleidskeuzen zal bevatten en koepels er ook niet over hoeven te adviseren, zijn er wel overlegmomenten ingepland met het oog op het belang van het onderwerp (bekostiging).

Datum	(Tussen)product
September	Afstemmen planning en structuur met MOCW (via deze nota)
September – midden oktober	Bespreken brief met uitwerking van een aantal paragrafen binnen OCW (verschillende teams van HO&S, MBO (inclusief raakvlakken IBO mbo), OWB, FEZ), met FIN (met het oog op de relatie tussen de ho bekostiging en het macrokader) en met BZK (met het oog op regionale ontwikkeling) en met deskundigen.
Midden oktober – begin november	Concept brief waarin alle paragrafen zijn uitgewerkt en bespreken met koepels.
Midden november	Semi-definitieve brief afstemmen met MOCW
Begin december	Definitieve brief versturen aan TK

NB: het IBO onderzoek naar doelmatigheidsverbeteringen binnen het ho valt buiten de scope van deze brief. Dit IBO heeft een looptijd van oktober 2023 tot juni 2024. De technische Kamerbrief kan wel als input gebruikt worden bij het IBO.

Datum
22 september 2023

Bijlage 1 Tekst motie van het lid Kwint c.s. (nr. 1009)

Voorgesteld 31 januari 2023

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat er ieder jaar steeds meer internationale studenten naar Nederlandse hogescholen en universiteiten gaan;

overwegende dat hogescholen en universiteiten een financiële prikkel ervaren om zo veel mogelijk studenten binnen te halen;

verzoekt het kabinet te onderzoeken hoe sterk de relatie is tussen de huidige bekostigingssystematiek van het Nederlandse hoger onderwijs en de steeds maar toenemende internationale studentenaantallen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Kwint
De Hoop
Westerveld
Omtzigt
Van der Woude

Bijlage 2 Tekst motie van de leden van der Woude en Peters (Nr. 1040)

Voorgesteld 24 mei 2023

De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat de Minister in zijn beleidsreactie op de toekomstverkenning ook herziening van de bekostiging van het vervolgonderwijs aan de orde zal stellen;

overwegende dat een fundamentele herziening van de bekostigingssystematiek serieus bekeken moet worden om het vervolgonderwijs doelmatiger te laten zijn, beter te laten aansluiten op de arbeidsmarkt en op maatschappelijke uitdagingen nu en in de toekomst en om problemen in tekortsectoren te adresseren;

overwegende dat een combinatie van capaciteits- en profilerings- of missiebekostiging al lang door experts bepleit wordt als methode om beter te sturen op doelmatige onderwijs- en onderzoekscapaciteit en dit in het buitenland ook wordt toegepast;

verzoekt de regering om een inventarisatie van voor- en nadelen van deze vormen van bekostiging mee te nemen in haar beleidsreactie, daarbij reeds beschikbaar onderzoek en internationale voorbeelden te gebruiken en een concreet tijdpad te schetsen voor implementatie van een nieuwe bekostigingssystematiek,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van der Woude
Peters