



Rijksoverheid

Talent op de juiste plek

IBO hoger onderwijs



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1. Inleiding, onderzoeksdoel en opzet	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Onderzoeksdoel	7
1.3 Budgettaire afbakening	8
1.4 Afbakeningen begrippen, onderzoeksopzet en leeswijzer	8
1.5 Leeswijzer	10
2. De bekostiging van het hoger onderwijs	11
2.1 Inhoud en werking van het macrokader	11
2.1.1 Afbakening geldstroom in dit IBO – het macrokader	11
2.1.2 Componenten macrokader	12
2.1.3 Verdeling van het macrokader over de instellingen	15
2.2 Beleidsreflecties bekostiging ho	19
2.2.1 Relatie overheid en instellingen	19
2.2.2 Voor- en nadelen van aanpassingen in de bekostigingssystematiek	19
3. Kwaliteit hoger onderwijs	22
3.1 Onderwijskwaliteit	22
3.1.1 Kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs	22
3.1.2 Aandacht voor pedagogische vaardigheden van docenten	23
3.1.3 De kwaliteit van instromende studenten	24
3.2 Aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt	25
3.2.1 De aansluiting tussen Nederlands hoger onderwijs en de arbeidsmarkt	25
3.2.2 De noodzaak en toegevoegde waarde van een hogeronderwijs-diploma	26
3.2.3 Arbeidsmarktcrisps en rol van het onderwijs	27
3.2.4 Leven lang ontwikkelen (LLO) en vaardigheden	28
3.3 Beleidsreflecties kwaliteit en aansluiting arbeidsmarkt	30
4. Toegankelijkheid hoger onderwijs	33
4.1 Instroom in het hoger onderwijs	33
4.1.1 Toegankelijkheid ho is goed	33
4.1.2 Uitval en switch	35
4.1.3 Studierendement	36
4.1.4 Effecten van beleid op in- en doorstroom en toegankelijkheid	37
4.1.5 Welzijn studenten en persoonsvorming	38

4.2	Relatie overheid en instellingen	39
4.3	Een dekkend nationaal en regionaal onderwijsaanbod	40
4.3.1	Schaalgrootte en spreiding van het aanbod	40
4.3.2	Spreiding van het opleidingsaanbod en effect daling studentaantallen	41
4.4	Beleidsreflecties toegankelijkheid hoger onderwijs	43
5.	Beleidsvoorstellen	45
5.1	Conclusies, hoofdknoppen en oplossingsrichtingen	45
5.2	Beleidsvarianten	48
5.3	Besparingsvarianten	50
Bijlagen en fiches		52
Hoofdknop 1: De student zit te vaak niet op de juiste plek en het studierendement laat te wensen over		66
1.1	Begeleiding eerste jaar	68
1.2	Verplichte studiekeuzeoriëntatie	70
1.3	Selectiemaatregelen	72
1.3.1	Meer selectie bij hoge uitval en/of switch	72
1.3.2	Decentrale selectie als norm	74
1.4	Gedeeld eerste jaar hbo/wo	76
1.5	Flexibel leerkrediet	78
1.6	Nominale bekostiging + 1 jaar	83
1.7	Langstudeermaatregel	85
1.8	Tweede master instellingstarief	87
1.9	Hoger collegegeld masters	89
1.10	Besparingsvariant B1 A t/m D: Generieke verhoging collegegeld wo	91
1.11	Besparingsvariant B2 terugdraaien intensivering kwaliteitsbekostiging	93
Hoofdknop 2: Het huidige systeem leidt maatschappelijk niet tot de meest doelmatige oplossing voor wat betreft de arbeidsmarkt en krimpregio's		94
2.1	Regionale ontwikkelplannen	95
2.2	Pilot gering arbeidsmarktperspectief fixus studies	98
2.3	Periodiek doorlichting van macrodoelmatigheid bestaand aanbod	100
2.4	Begeleiden internationale studenten naar de Nederlandse arbeidsmarkt.	102
2.5	Pilot skills-gerichte oriëntatie in het hoger onderwijs.	105
Hoofdknop 3: Relatie overheid en onderwijsinstellingen		107
3.1	Betere balans informatievoorziening	108
3.2	Stelseldoelen formuleren en realiseren	110
3.3	Toets macrodoelmatige verlenging studieduur	112
3.4	Herijking vaste voet	114

Voorwoord

Het IBO Doelmatig hoger onderwijs heeft de afgelopen negen maanden geprobeerd om zich een beeld te vormen van de actuele vraagstukken die spelen in het Nederlandse hoger onderwijs. De werkgroep heeft daarbij gebruik gemaakt, naast de desk-research van een uitstekend secretariaat, van tal van expertsessies en werkbezoeken. Zodoende hebben wij gesproken met vele mensen uit het onderwijs die stuk voor stuk hart hebben voor de publieke zaak, voor hun vak, en vooral ook voor hun studenten. De leden van het IBO hebben daarbij ook zelf kunnen ondervinden met hoeveel passie, vakkennis, bereidwilligheid en niet te vergeten geduld, de mensen uit het onderwijsveld ons telkens weer hebben uitgelegd hoe zij de vraagstukken zien, en welke samenhangen en verbanden er achter die vraagstukken schuilgaan.

Tot welke bevindingen het IBO is gekomen, komt in dit voorwoord niet aan de orde – dat leest u in het achterliggende rapport. Op deze plek past misschien wel een drietal laterale waarnemingen. De eerste daarvan is dat nagenoeg alle vraagstukken in het hoger onderwijs van een grote complexiteit zijn. De afruil tussen kwaliteit, toegankelijkheid en bekostiging is daadwerkelijk onontkoombaar en beleid dat een verbetering op een van deze assen bewerkstelligt, heeft onherroepelijk een prijs op een andere as. De tweede waarneming is dat binnen het onderwijsdomein weliswaar veel bekend is – over studenten, de opleidingen die ze volgen, de wijze waarop ze dat doen en de mate waarin ze daarbij succes hebben - maar veel ook niet. Wie zoekt naar de beste afruil in de driehoek kwaliteit, toegankelijkheid en bekostiging heeft een bijna onbegrensde behoefte aan informatie. Aan die behoefte wordt op dit moment niet altijd voldaan en dat is een punt van aandacht. De derde en laatste waarneming heeft betrekking op de verhouding tussen overheid en onderwijsveld. In onze gesprekken hebben wij soms universiteitsbestuurders gehoord die zuchten onder de rapportagelast die onlosmakelijk vastzit aan elke nieuwe toevoeging aan de reeds bekostigde middelen. Tegelijkertijd dient de overheid natuurlijk wel degelijk verantwoording over de bestede gelden af te leggen aan het parlement. Er blijken meer voorbeelden te zijn waarbij zowel de overheid als de onderwijsbesturen elk redeneren vanuit een gerechtvaardigd belang, maar niet tot elkaar te komen. De vraag is daarom of er alternatieven zijn voor de gestolde logica waarmee de overheid en instellingsbesturen elkaar soms vasthouden. Al zou dat op zijn minst een nieuw IBO vergen.

Een laatste inhoudelijk punt betreft een oproep van Martin van Rijn die hier zonder meer herhaling verdient. Van Rijn constateerde al in 2019 dat de overheid wel zicht zou moeten hebben op het kostenniveau van het hoger onderwijs, maar dat niet heeft. In alle eerlijkheid is dat maar moeilijk uitlegbaar voor een beleidsterrein dat zo belangrijk is.

Tot slot verdient het secretariaat van dit IBO bijzondere aandacht. Beste Arthur, Astrid, Frank, Jetse, Pieter en Sadia: wat is het een enorm voorrecht om met zulke goede en gedreven vakmensen te mogen samenwerken. Met mensen als jullie heeft de Rijksoverheid goud in handen.

Tjerk Kroes

Voorzitter IBO Doelmatig hoger onderwijs

Den Haag, 17 juni 2024

IBO Doelmatig hoger onderwijs



Terwijl de arbeidsmarkt roept om extra personeel, dalen de aantallen studenten in het hoger onderwijs en laat het studierendement te wensen over. Hoe kan het hoger onderwijs doelmatiger worden? Wat kunnen studenten en instellingen hier zelf aan doen? En wat is de rol van de overheid?

Knelpunten



Studenten zitten niet op de juiste plek en het studierendement laat te wensen over.

- 50% van hbo-studenten haalt binnen 5 jaar een diploma, bij wo-studenten is dat 75%.
- Er is een maatschappelijke trend om te kiezen voor de hoogste opleiding (academic drift).

Beleidsopties:

- Investeer in meer begeleiding aan eerstejaarsstudenten.
- Verplicht studiekeuzeoriëntatie zoals een meeloopdag en instaptoets.
- Geef instellingen meer ruimte voor selectie met selectie-eisen op VO-vakken met een voorspellende waarde.
- Start een gedeeld eerste jaar hbo/wo.
- Geef een prikkel om effectief te studeren zoals een hoger collegegeld bij langer studeren.



Krimp leidt tot uitdagingen voor lokaal onderwijs en de arbeidsmarkt.

- Daling van studentenaantallen (krimp) zet het regionale aanbod voor tekortopleidingen onder druk.
- Studenten kiezen te weinig voor opleidingen in sectoren waarin het arbeidsmarkttekort hoog is.

Beleidsopties:

- Laat OCW samen met bedrijfsleven en mede-instellingen regioplannen ontwikkelen waarin staat welke opleidingen waar moeten worden aangeboden. Kijk ook kritisch naar de bekostiging.
- Laat de overheid opleidingen doorlichten met het oog op het arbeidsmarktperspectief.



Verbeter de samenwerking van onderwijsinstellingen en de relatie met de overheid.

- De keuzes van individuele instellingen zijn waardevol, maar niet altijd optimaal voor het bereiken van stelseldoelen.
- Bekostiging per student staat samenwerking tussen instellingen soms in de weg.
- Autonomie en lumpsum financiering beperken het zicht van de Rijksoverheid op opleidingskosten en dit maakt sturen complex.

Beleidsopties:

- Krijg inzicht in opleidingskosten en verminder dan ook administratieve lasten van instellingen.
- Verlenging masters van 1 naar 2 jaar strenger toetsen.
- Geef de OCW-minister de mogelijkheid om samenwerking te sturen.



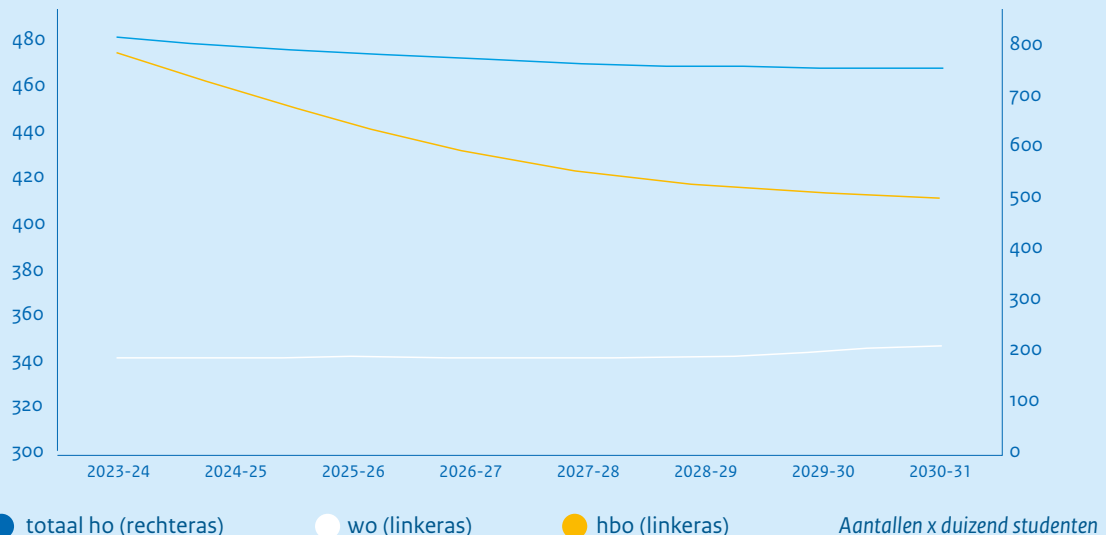
IBO Doelmatig hoger onderwijs



Samengevat: in een beleidsvariant zijn beleidsopties aangedragen om deze knelpunten aan te pakken.

	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Begeleiding eerstejaars door versterking zorgplicht	0	48	72	96	120	120
Verplichte studiekeuzeoriëntatie	0	5	5	5	5	5
Ruimte voor meer selectie	0	0	0	0	0	0
Gedeeld eerste jaar hbo/wo	7	20	20	20	20	20
Langstudeermaatregel	-95	-285	-283	-282	-282	-282
Tweede master instellingstarief	0	-13	-52	-52	-52	-52
Regionale ontwikkelplannen	0	20	20	20	20	20
Periodieke doorlichting macrodoelmatigheid	1	1	1	1	1	1
Begeleiden internationale studenten naar de arbeidsmarkt	18	12	12	12	12	12
Betere balans informatievoorziening	Initiële investering, op termijn besparing					
Stelseldoelen formuleren en realiseren	0	0	0	0	0	0
Verlenging studieduur	0	0	0	0	0	0
Saldo	-69	-192	-205	-180	-156	-156

Prognose studenten in het hoger beroepsonderwijs, associate degree, bachelor, master.



1. Inleiding, onderzoeksdoel en opzet

1.1 Aanleiding

De instroom in het hoger onderwijs is de afgelopen twintig jaar aanzienlijk gegroeid, maar deze trend zal naar verwachting afnemen in de toekomst. Met name in het hbo zal het aantal studenten gaan dalen, terwijl in het wo nog een (afnemende) lichte stijging wordt verwacht, vooral door internationale studenten. De precieze ontwikkelingen zullen verschillen per regio. Daarnaast is sprake van langdurige arbeidsmarktkrapte, met name in de sectoren zorg, onderwijs en techniek. Tot slot doet een deel van de studenten in het hoger onderwijs relatief lang over het behalen van het diploma. Dit is op de korte termijn onwenselijk en kwetsbaar in het licht van diezelfde arbeidsmarktkrapte.

Deze trends stellen het toekomstig hoger onderwijs voor verschillende vragen en uitdagingen. Het is de vraag hoe deze trends van invloed zijn op de rol van het hoger onderwijs en de manier waarop instellingen en de overheid sturen op een doelmatig en doeltreffend hoger onderwijs. Zo beïnvloeden de demografische ontwikkelingen de doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs(aanbod). Aan de ene kant leidt de toename van studenten bij bepaalde studies tot capaciteitsproblemen. Aan de andere kant leidt de afname van studenten in het hbo ertoe dat het verzorgen van een dekkend onderwijsaanbod in bepaalde regio's moeilijker wordt. De arbeidsmarktkrapte roept de vraag op of het opleidingsaanbod vanuit maatschappelijk perspectief nog voldoende aansluit bij de arbeidsmarkt vraag en of het studierendement vergroot kan worden.

De overheid heeft verschillende instrumenten om op de ontwikkelingen bij te sturen. De onderwijsinstellingen zelf proberen op allerlei manieren goed in te spelen op de bovenstaande ontwikkelingen. Dit IBO focust op hoe de overheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid kan inspelen op deze trends. De overheid heeft verschillende mogelijkheden om te sturen op doelmatigheid in het hoger onderwijs, dit kan bijvoorbeeld via wetgeving, bestuurlijke afspraken en vormen van bekostiging. Ook wordt beleid gevoerd om de macrodoelmatigheid te bevorderen, zoals de aansluiting van opleidingen op de behoefte van de arbeidsmarkt, maatschappij en wetenschap, en de mate waarin hogeronderwijsinstellingen samenwerken aan een voldoende dekkend en divers aanbod en een doelmatige taakverdeling daarin. Bovengenoemde trends roepen de vraag op of de huidige beleidsinstrumenten nog wel voldoende zijn en leiden daarnaast ook tot vragen omtrent de sturingsfilosofie in het hoger onderwijs.

1.2 Onderzoeksdoel

Dit IBO onderzoekt op welke manier de sturing op de doelmatigheid van het hoger onderwijs kan worden verbeterd met het oog op de demografische, arbeidsmarkt- en regionale ontwikkelingen. De sturing van de overheid op de bekostiging van het hoger onderwijs is hierbij een belangrijk onderdeel. Vervolgens brengen we in kaart welke mogelijkheden de overheid heeft om de doelmatigheid van het hoger onderwijs te verbeteren. Daarbij is voor elke maatregel heel algemeen de impact op kwaliteit en toegankelijkheid (en doelmatigheid) aangegeven, maar bij eventuele invoering van de betreffende maatregel zal die impact preciezer in beeld moeten worden gebracht, opdat een (politiek) weloverwogen keuze kan worden gemaakt.

1.3 Budgettaire afbakening

Dit IBO gaat over artikel 6 en 7 (hoger onderwijs) van de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW). Dit betreft een bedrag van circa 12 miljard euro aan overheidsuitgaven. Het uitgangspunt in de taakopdracht is om met beleidsvarianten te komen, waarvan ten minste één besparingsvariant van 10 - 20% van het totale budgettaire beslag.

1.4 Afbakeningen begrippen, onderzoeksopzet en leeswijzer

In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)¹ zijn de doelen (doelmatigheid, toegankelijkheid en kwaliteit) van het hoger onderwijs gedefinieerd, waarbij de wet een onderscheid maakt tussen het doel van de universiteiten en het doel van de hogescholen. Daarnaast is er een maatschappelijke taak van het hoger onderwijs gedefinieerd. In deze taak is aandacht voor persoonlijke ontplooiing van studenten, de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands.²

Universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek, voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij.

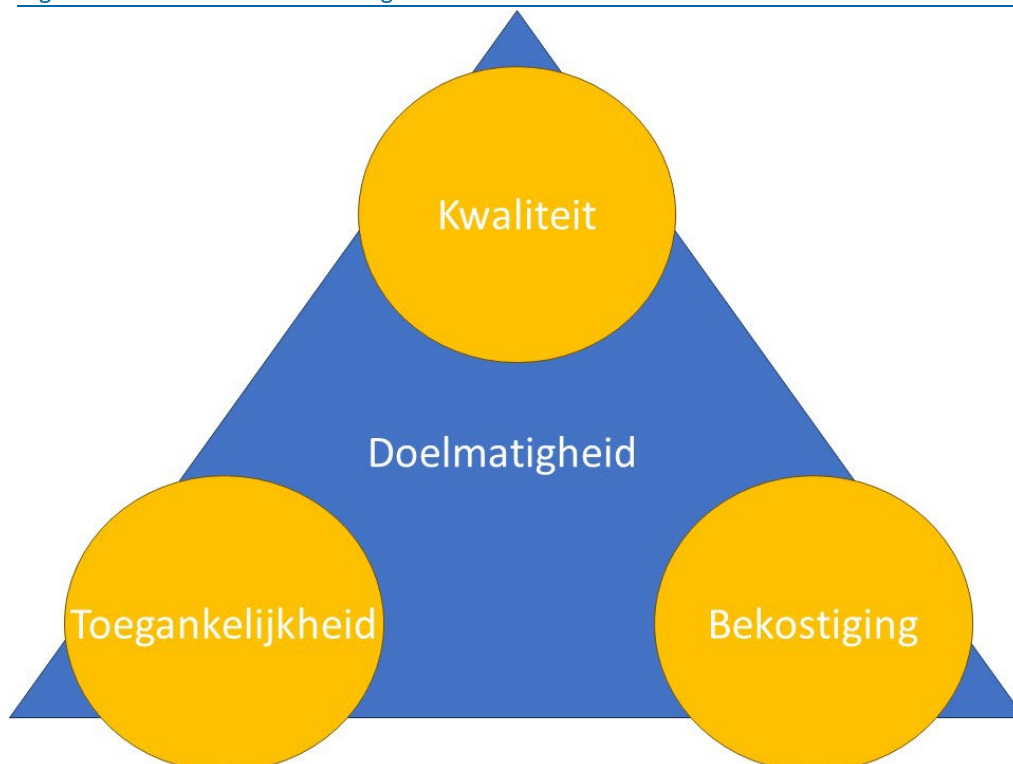
Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs. Zij verrichten ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs, in voorkomende gevallen verzorgen ze associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs en zij dragen in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

¹ [wetten.nl - Regeling - Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek - BWBR0005682 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Wet%20op%20het%20hoger%20onderwijs%20en%20wetenschappelijk%20onderzoek-BWBR0005682).

² Zie [Beleidsdoorlichting hoger onderwijs.pdf \(nro.nl\)](#).

In de WHW zijn drie subdoelstellingen uitgewerkt: (I) het streven naar toegankelijk, (II) kwalitatief hoogwaardig en (III) doelmatig hoger onderwijs. In de uitwerking van de maatschappelijke opgave van het ministerie staat de balans tussen de drie doelstellingen centraal. In de praktijk dienen keuzes omtrent kwaliteit en toegankelijkheid te worden gemaakt in het licht van het gegeven macrokader (artikel 6 en 7). Verder hanteert PWC in zijn onderzoek (2021) in plaats van doelmatigheid het woord 'bekostiging'. Dit lijkt met het oog op de definitie van doelmatigheid uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek ([RPE, 2022a](#)) ook een betere bewoording van deze component van het trilemma. Volgens die definitie is doelmatigheid namelijk de mate waarin beoogde prestaties en effecten worden bewerkstelligd (in dit geval: toegankelijk en kwalitatief hoogstaand hoger onderwijs) tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten. Doelmatigheid van het hoger onderwijs kan dan worden verbeterd als de prestaties en effecten worden verhoogd, zonder dat het leidt tot hogere kosten en/of meer negatieve neveneffecten.

[Figuur 1: de drie hoofddoelstellingen van de WHW](#)



Dit IBO hanteert de volgende definities:³

Doelmatigheid in het hoger onderwijs wordt geoptimaliseerd wanneer toegankelijk onderwijs van hoge kwaliteit is, tegen zo laag mogelijke kosten. Daarnaast moeten er zo min mogelijk negatieve neveneffecten worden behaald. Hierbij worden hoge kwaliteit en goede toegankelijkheid verder uitgesplitst in verschillende thema's (die niet allemaal even zwaar wegen en met elkaar op gespannen voet kunnen staan):

³ Voortbouwend op de beleidsdoorlichting van het hoger beroepsonderwijs: [2019 Hoger beroepsonderwijs en Wetenschappelijk onderwijs.pdf \(rijksfinancien.nl\)](#)

Hoge kwaliteit

- a. Onderwijs van goede kwaliteit en een hoog eindniveau
- b. Goede en duurzame aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt
- c. Goed burgerschap en kritische instellingen die de overheid en samenleving kritisch bevragen.

Goede toegankelijkheid

Eenieder die de capaciteit heeft om te studeren moet de mogelijkheid krijgen om te studeren. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- a. Minimale in- en doorstroombelemmeringen
- b. Een passend regionaal en nationaal onderwijsaanbod
- c. Keuzevrijheid voor de student.

Bekostiging

De kosten waartegen hoge kwaliteit en goede toegankelijkheid mogelijk worden gemaakt.

1.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden deze drie beleidsdoelstellingen uit de WHW besproken en getoetst. Hoofdstuk 2 gaat over de bekostiging van het hoger onderwijs (hierna: ho), hoofdstuk 3 bespreekt de kwaliteit en hoofdstuk 4 de toegankelijkheid. Na elk hoofdstuk staan er samenvattende en concluderende gele blokjes die bouwen naar hoofdstuk 5. In dat hoofdstuk worden de beleidsaanbevelingen gegeven op basis van de voornaamste geconcludeerde knelpunten.

Tijdens het opstellen van dit IBO is het hoofdlijnenakkoord van de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB gepresenteerd. In dit hoofdlijnenakkoord worden maatregelen beschreven die raken aan de benoemde maatregelen in dit IBO. Dit betreft met name de maatregel om het collegegeld voor langstudeerders te verhogen. Ook benoemt het hoofdlijnenakkoord een aantal andere thema's op het gebied van hoger onderwijs, zowel budgettair als bijvoorbeeld rond het bindend studieadvies en de gedeeltelijke capaciteitsbekostiging. Op het moment dat dit IBO inhoudelijk wordt afgerond, is dit hoofdlijnenakkoord nog niet nader uitgewerkt of budgettair verwerkt in de OCW-begroting en andere wet- en regelgeving. Daarom gaan we bij dit IBO uit van de OCW-begrotingsstanden en het beleid *exclusief* verwerking van dit hoofdlijnenakkoord. Dat is immers de grondslag waar dit IBO op is gestoeld. De implementatie van het hoofdlijnenakkoord kan zowel inhoudelijk als budgettair interactie hebben met de in het IBO genoemde maatregelen, maar die interactie hangt af van de uitwerking van de maatregelen uit het akkoord.

2. De bekostiging van het hoger onderwijs

2.1 Inhoud en werking van het macrokader

In het kort

- Dit IBO gaat over de rijksbijdrage (het macrokader) vanuit het ministerie van OCW en de collegegelden die studenten betalen voor het volgen van hoger onderwijs. In totaal gaat het om een bedrag van jaarlijks bijna 12 miljard euro.⁴
- Het totale bedrag aan bekostiging is vooral afhankelijk van het aantal ingeschreven studenten. Het is niet afhankelijk van de studieduur van studenten. Daarmee is het macrokader niet gebaseerd op de nominale studieduur (de tijd waarbinnen studenten geacht worden een opleiding af te ronden), maar op de reële studieduur (de tijd die studenten daadwerkelijk over hun studie doen).
- Het macrokader wordt in de OCW-begroting vastgesteld en vervolgens via een verdeelmodel van OCW verdeeld over de instellingen. In dit verdeelmodel speelt studieduur wel een rol. Het gedeeltelijk niet bekostigen van switchende studenten is nadelig voor opleidingen die relatief veel switchers ontvangen en voordelig voor instellingen met relatief weinig switchers.
- Het is niet bekend hoeveel een opleiding kost.
- Het collegegeld dat studenten bijdragen voor het volgen van hoger onderwijs is internationaal gezien gemiddeld.
- De hoogte van de rijksbijdrage is opgebouwd uit verschillende componenten en is de afgelopen jaren toegenomen.
- De afgelopen jaren is de vaste voet verhoogd, maar het is onduidelijk in hoeverre dit effectief was.
- De vaste voet is historisch gegroeid, er vindt geen periodieke herijking plaats. Jonge instellingen hebben hierdoor in vergelijking tot oudere instellingen een lagere vaste voet.
- Er zijn andere bekostigingsmodellen denkbaar, zoals capaciteitsbekostiging. Elke bekostigingsvariant heeft voor- en nadelen ten opzichte van de huidige systematiek. Dit IBO ziet geen aanleiding om over te stappen naar een ander systeem, maar wel mogelijkheden voor verbetering binnen het huidige stelsel.

2.1.1 Afbakening geldstroom in dit IBO – het macrokader

Ho-instellingen ontvangen het grootste deel van hun inkomsten van de overheid – de grondslag van dit IBO. De ho-geldstromen bestaan uit de volgende onderdelen: een eerste geldstroom die bestaat uit rijksbijdrage en (wettelijk) collegegeld, een tweede geldstroom die bestaat uit competitieve onderzoeksgelden vanuit zelfstandige publieke organisaties⁵ en de derde geldstroom zoals contractonderwijs, contractonderzoek, middelen vanuit de Europese Unie en overige inkomsten. Het grootste deel van de inkomsten komt uit de eerste geldstroom en bedroeg

⁴ Gecorrigeerd voor incidentele middelen als het groeifonds gaat het om circa 11,3 miljard euro. De vastgestelde budgettaire grondslag voor de besparingsvarianten in dit IBO is afgerond op 11,7 miljard.

⁵ Bijvoorbeeld het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) en ZonMW, een financieringsorganisatie van innovatie en onderzoek in de gezondheidszorg.

in 2022 69% van de ontvangsten van universiteiten en 91,5% van de hbo-instellingen. Het IBO is beperkt tot deze eerste geldstroom.⁶

2.1.2 Componenten macrokader

De afgelopen jaren is het macrokader toegenomen van 7,1 miljard euro in 2016 tot 11,6 miljard euro in 2024.⁷ Hiervan is 7 miljard euro bestemd voor het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek en 4,3 miljard euro voor het hoger beroepsonderwijs. Deze toename is toe te schrijven aan vier verschillende factoren: (I) loon- en prijsontwikkeling, (II) toename van het aantal (internationale) studenten in het hoger onderwijs (III) beleidsmatige investeringen in het hoger onderwijs en (IV) verschuiving van middelen van de tweede naar de eerste geldstroom. Tabel 1 geeft een beeld van de ontwikkeling van het macrokader met en zonder loon- en prijsontwikkeling. In tabel 2 is de groei van het aantal (internationale) studenten afgezet tegen de ontwikkeling van het macrokader. De groei van het macrokader wordt verder verklaard door de toevoeging van de kwaliteitsmiddelen aan het budget (2018 en 2021) en de extra middelen uit het coalitieakkoord in 2022 en 2023, waaronder de starters- en stimuleringsbeurzen (onderzoek), maar ook cybersecurity, studentenwelzijn, arbeidsmarkttekorten en vitaliteit van de regio's. Overigens is de recente daling van studentenaantallen al terug te zien in het macrokader.

Tabel 1: ontwikkeling macrokader, in miljoenen euro's

MACROKADER	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal, inclusief loon- en prijsontwikkeling (lpo)	7.161	7.370	8.123	8.532	8.929	10.392	11.302	11.645	11.606
% mutatie t.o.v. 2016		3%	13%	19%	25%	45%	58%	63%	62%
Exclusief lpo (reële groei)	7.051	7.103	7.675	7.906	8.050	9.292	9.859	9.530	9.475
% mutatie t.o.v. 2016		1%	9%	12%	14%	32%	40%	35%	34%
waarvan artikel 6 en 7	7.051	7.103	7.321	7.452	7.590	7.870	8.538	9.033	8.868
waarvan correcties*	0	0	354	454	460	1422	1321	497	607

* Covid, NGF, halvering collegegeld en groen onderwijs

Bron: OCW

Tabel 2: procentuele groei studenten afgezet tegen groei macrokader

INDICATOREN, GROEI T.O.V. 2016	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Financieel								
Budget		1%	4%	6%	8%	12%	21%	28%
Studenten								
NL		1%	3%	4%	7%	12%	11%	7%
EER		9%	20%	32%	46%	65%	84%	95%
Totaal NL+EER		2%	4%	6%	10%	15%	16%	13%

⁶ De tweede geldstroom in het wo bedroeg 5% van de ontvangsten, 19% kwam uit de derde geldstroom en 7% uit overige baten. In het hbo kwam 0,5% uit de tweede geldstroom en 8% uit de derde geldstroom.

⁷ In hoofdstuk 1 is een bedrag genoemd van 11,7 miljard euro. Het verschil, circa 400 miljoen euro, wordt uitgegeven aan onder meer subsidies via bijvoorbeeld het Nationaal Groeifonds, zie correcties onderaan tabel 1.

De verdeling van de rijksbijdrage bestaat uit een aantal stappen. In de eerste plaats wordt het beschikbare macrokader vastgesteld in de OCW-begroting op basis van de referentieraming over de verwachte ontwikkeling van het aantal studenten. Vervolgens wordt de verdeling van het budget over de instellingen bepaald door middel van een verdeelmodel van het ministerie van OCW. Tot slot bepalen instellingen zelf, via een eigen intern verdeelmodel, op welke manier zij het budget verdelen over faculteiten, opleidingen en/of instituten. Hieronder volgt een nadere toelichting.

Het overgrote deel van het macrokader wordt via een lumpsum financiering verstrekt.

De grondgedachte van de HOAK-nota (hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit) is de hoge mate van autonomie van de instelling. Dit vanuit het principe dat instellingen zelf goed in staat zijn te sturen op prestaties en uitkomsten ([Huisman et al., 2015](#)). De nota leidde in 1985 tot een verschuiving van overheidssturing op microniveau naar sturing op instellingsniveau, waarbij instellingen steeds meer opereren als bedrijven die zelf optimaliseren. Nederland is hierin niet uniek, dit is een bredere Europese ontwikkeling ([Krücken en Meier, 2006](#)). In de autonomie ligt eveneens besloten dat instellingen een hoge mate van bestedingsvrijheid van de lumpsum kennen, maar hierover wel verantwoording afleggen. Verschillende onderzoeken in de afgelopen jaren concluderen dat de balans tussen autonomie en verantwoording precair is. De lumpsumbekostiging waarbij onvoldoende sprake is van een koppeling tussen doelstellingen op instellingsniveau en de uitgaven, leidt tot beperkt zicht op de doelmatigheid van de uitgaven (SEO 2019).

De omvang van het macrokader wordt elk jaar bijgesteld op basis van gerealiseerde en verwachte studentenaantallen. Aanpassingen vinden plaats op basis van de referentieraming (prognose voor ontwikkeling van studentenaantallen) waarbij iedere student extra of minder wordt vermenigvuldigd met de onderwijsbijdrage per student (in 2024, 9.700 euro voor het hbo en 8.700 euro voor het wo). Het principe van bijstelling is consistent met de doelstelling van een doelmatig hoger onderwijs. Een lager aantal studenten resulteert in een bijstelling van het budget naar beneden.

Het macrokader stijgt door een toename van het aantal (internationale) studenten in het hoger onderwijs. De afgelopen jaren is het aantal studenten in het hoger onderwijs, en met name in het wetenschappelijk onderwijs, toegenomen. Na een periode waarin de studentenaantallen in het hbo zijn toegenomen, is een daling ingezet, die naar verwachting de komende jaren zal doorzetten ([Rijksoverheid, 2023a](#)). In het wo is de verwachting dat het studentenaantal zal stabiliseren. Een groot deel van de stijging van het studentenaantal is toe te rekenen aan de toename van het aantal internationale studenten met een groei van 95% ten opzichte van 2016, zoals getoond in onderstaande tabel 3.

Tabel 3: aantal studenten in het hoger onderwijs.

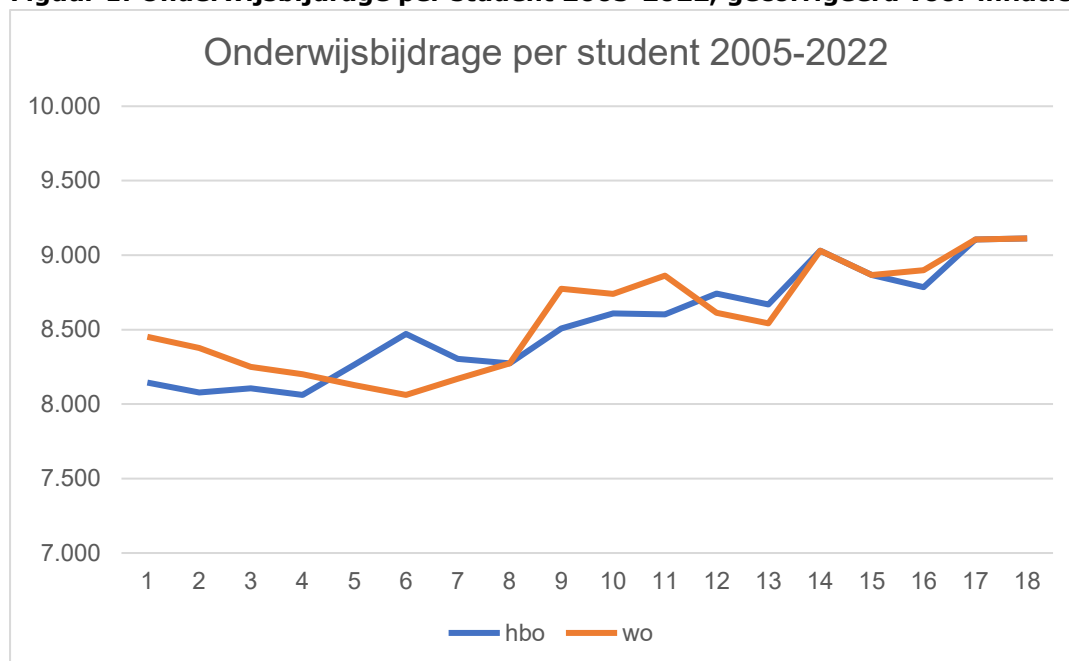
HBO EN WO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
NL	641.327	648.129	658.207	668.169	689.290	717.114	711.550	688.727
% mutatie t.o.v 2016		1%	3%	4%	7%	12%	11%	7%
EER	46.602	50.646	55.819	61.748	68.268	76.807	85.586	90.685
% mutatie t.o.v. 2016		9%	20%	33%	46%	65%	84%	95%
Totaal	687.929	698.776	714.026	729.916	757.558	793.921	797.136	779.412

Bron: DUO realisatiecijfers en referentieramingen OCW

Niet alle ingeschreven studenten tellen mee bij macrokader en het verdeelmodel. De meeste Nederlandse en Europese Economische Ruimte-studenten (vanaf hier: EER)⁸ tellen mee in het macrokader. Vanuit de gedachte dat elke student in staat moet zijn om een bachelor en een master te kunnen volgen, bekostigt het ministerie van OCW één bachelor en één master. Instellingen ontvangen geen bekostiging voor inschrijvingen van studenten die eerder een vergelijkbare graad hebben gehaald.⁹ Deze studenten tellen dus ook niet mee in het macrokader. Voor de sector onderwijs en gezondheidszorg geldt hierop een uitzondering (deze studenten worden bekostigd en blijven meetellen in het macrokader). Studenten die langer over hun studie doen, bijvoorbeeld omdat zij switchen of niet-nominaal studeren, worden wel meegenomen in het macrokader. Niet-EER-studenten bekostigen hun eigen opleiding en tellen daarom niet mee in het macrokader.

Naast stijging van het macrokader door stijgende studentenaantallen, is ook de onderwijsbijdrage per student licht gestegen. Uit onderstaande figuur 1 blijkt dat de onderwijsbijdrage per student de afgelopen jaren een licht stijgende trend laat zien. Ten opzichte van 2013 is de onderwijsbijdrage per student (gecorrigeerd voor inflatie) in het hbo met 7% gestegen en in het wo met 4%. Dit komt onder andere door de oploop van de studievoorschotmiddelen die zijn geïnvesteerd in onderwijskwaliteit. De middelen voor onderzoek staan los van het aantal studenten en zijn in deze grafiek buiten beschouwing gelaten.

Figuur 1: Onderwijsbijdrage per student 2005-2022, gecorrigeerd voor inflatie



Bron: OCW in Cijfers

Collegegeld

Collegegeld is een onderdeel van de eerste geldstroom, studenten betalen voor het volgen van hoger onderwijs. Studenten uit Nederland en de EER betalen het wettelijk tarief. De hoogte hiervan is in het verleden bepaald en wordt jaarlijks geïndexeerd. Studenten die al een graad hebben of van buiten de EER komen betalen het zogenoemde instellingstarief. Dit is hoger omdat instellingen voor deze studenten geen bekostiging ontvangen. Instellingen kunnen per opleiding verschillende tarieven vaststellen. In vergelijking met OECD-landen¹⁰ ontvangen

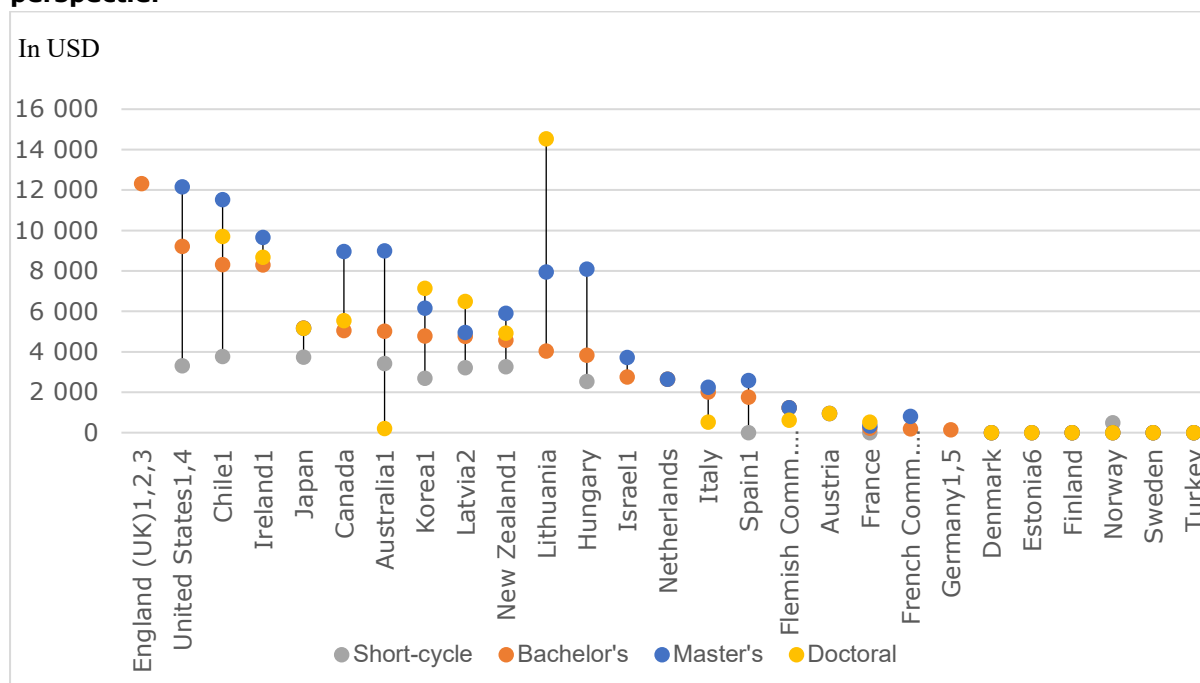
⁸ Niet EER cijfers maken daarom geen onderdeel uit van de tabel, maar hebben uiteraard wel een impact op bijvoorbeeld de capaciteit van opleidingen.

⁹ Bij de invoering van dit besluit is in het verleden eenmalig een bezuiniging geboekt op het macrokader.

¹⁰ OECD staat voor 'Organisation for Economic Cooperation and Development' en bestaat uit 38 deelnemende lidstaten van voornamelijk hogelonenlanden.

Nederlandse instellingen een gemiddeld bedrag aan collegegeld.¹¹ Wat verder opvalt in figuur 2 is dat in Nederland de tarieven voor verschillende opleidingsgraden gelijk zijn, in tegenstelling tot in andere landen.

Figuur 2: Jaarlijkse bijdrage voor het volgen van hoger onderwijs in internationaal perspectief



Bron: [OECD Education at a glance 2021](https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-2021/)

Het collegegeld is de afgelopen jaren soms gewijzigd, maar dit heeft geen aantoonbaar effect gehad. Het wettelijk collegegeld bedroeg voor collegejaar 2023-2024 2314 euro. Vanaf collegejaar 2018-2019 gold – met de Wet verlaagd wettelijk collegegeld¹² – een halvering van het wettelijk collegegeld om de financiële drempel van studeren weg te nemen én om bijvoorbeeld de lerarenopleiding aantrekkelijker te maken. Studenten aan lerarenopleidingen betaalden daarom ook in het tweede studiejaar het verlaagde tarief om meer instroom te genereren voor deze opleidingen. In 2023-2024 gold dit verlaagde tarief voor alle eerstejaarsstudenten. Een evaluatie toonde echter aan dat dit geen aantoonbaar effect heeft gehad ([Berenschot, 2021a](#)), en daarom is de maatregel vanaf collegejaar 2024-2025 weer afgeschaft. Het CPB ([2020a](#)) beschrijft dat een eventuele verhoging van collegegeld zou kunnen leiden tot minder langstudeerders, aangezien studenten dan gemotiveerder zijn om sneller de studie af te ronden. Tegelijkertijd is er dan wel een afruil met de toegankelijkheid van het onderwijs, vooral voor studenten die minder draagkrachtig zijn.

2.1.3 Verdeling van het macrokader over de instellingen

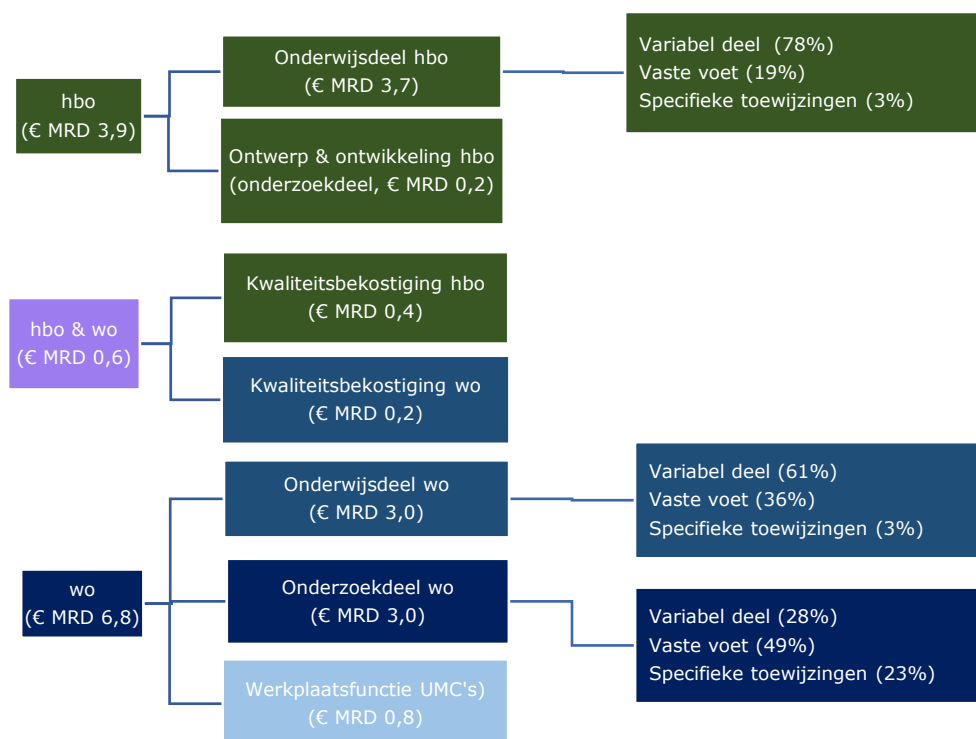
Het verdeelmodel van OCW bepaalt welke instelling welk deel van het macrokader krijgt. Op basis van *alleen* het verdeelmodel kan dus niet worden vastgesteld welke instelling welk bedrag krijgt, hiervoor is ook de *omvang* van het macrokader nodig. Het verdeelmodel bevat parameters op basis waarvan de componenten (hoofdbudgetten) van de bekostiging over de instellingen worden verdeeld, zoals getoond in figuur 3. Het onderwijsdeel in zowel het hbo als het wo en het onderzoekdeel in het wo bestaan uit een *vaste voet* ('onderwijsopslag in percentages', oftewel de vaste voet), een *variabel deel* ('studentgebonden financiering') en specifieke toewijzingen. Het deel 'ontwerp en ontwikkeling' (onderzoeksbekostiging) in het hbo bestaat

¹¹ OECD (2024). Statistics education and social outcomes. Link: [Education and social outcomes \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-2021/)

¹² Inwerkingtreding op 1 september 2018.

grotendeels uit een variabel deel en voor een klein deel uit specifieke toewijzingen. Ook het budget voor de werkplaatsfunctie¹³ van universitair medische centra bestaat uit een aantal componenten ([Rijksoverheid, 2012](#)).

Figuur 3: Overzicht van de omvang van iedere component ten opzichte van het beschikbare budget in 2024.



Bron: [Rijksoverheid \(2023b\)](#)

De hoogte van de vaste voet in het macrokader kent geen duidelijke onderbouwing.

Zoals getoond in figuur 3 is deze in het hbo 19%¹⁴ voor het onderwijsdeel en 5% voor deel ontwerp en ontwikkeling. In het wo is de vaste voet 36% voor het onderwijsdeel en 49% voor het onderzoekdeel. Deze percentages zijn een gewogen gemiddelde, omdat de hoogte van de vaste voet per instelling verschilt. Dit komt doordat de vaste voet historisch is gegroeid, omdat specifieke bedragen die instellingen ontvingen gaandeweg aan de vaste voet zijn toegevoegd. Op advies van de commissie-Van Rijn ([2019](#)) is vanaf 2020 de vaste voet in zowel het hbo als het wo verhoogd (in het hbo gemiddeld van 13% naar 20% en in het wo van 28% naar 40%), waarmee de relatieve omvang van de vaste voet terugkwam op het niveau van de invoering van het huidige bekostigingsmodel in 2011. Vanaf 2025 worden de kwaliteitsmiddelen toegevoegd aan de vaste voet, waardoor deze verder stijgt.¹⁵ Dit is in principe gunstig voor kleinere instellingen die in de regio te maken hebben met krimp, en ongunstig voor grotere instellingen. Omdat de vaste voet over een lange periode tot het huidige niveau is gegroeid, is niet duidelijk waarom welke instelling het huidige bedrag ontvangt. Ook vindt er geen periodieke herijking van de vaste voet plaats.

¹³ Deze middelen zijn bedoeld om de kosten te dekken die UMC's maken voor de opleiding van basisartsen en fundamenteel wetenschappelijk onderzoek.

¹⁴ De percentages in deze en de volgende alinea zijn op basis van de 1e Rijksoverheidsbrief 2024.

¹⁵ Onder voorbehoud van goedkeuring van een wetsvoorstel door de Tweede Kamer. Op dit moment (februari 2024) is dit wetsvoorstel nog bij de TK in behandeling.

De historische ontwikkeling zorgt er ook voor dat jonge universiteiten (bijvoorbeeld de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Maastricht) een structureel lagere vaste voet hebben dan andere instellingen (daarvoor is overigens wel compensatie aangedragen).¹⁶

Een klein deel van het onderwijsdeel (circa 3% in zowel het hbo als wo) wordt verdeeld via specifieke toewijzingen ('onderwijsopslag in bedragen'). Deze middelen maken onderdeel uit van de lumpsumbekostiging, maar zijn bedoeld voor specifieke doeleinden (zoals een sectorplan). De laatste jaren is het aantal specifieke toewijzingen toegenomen.

De studentgebonden financiering (variabele deel van het budget) is gebaseerd op het aantal inschrijvingen en verleende onderwijsgraden. Binnen de studentgebonden financiering is sprake van inputfinanciering op basis van aantallen bekostigde inschrijvingen. Daarin heeft studieduur wél een rol (in tegenstelling tot in het macrokader): de financiering is gebaseerd op de nominale studieduur. Voor een langere studieduur worden instellingen niet bekostigd. Daarnaast is er een prestatiebekostiging voor bekostigde graden. Binnen het onderzoekdeel zijn de inkomsten van de universiteiten afhankelijk van het aantal bekostigde graden en het aantal afgeronde promoties/ontwerpercertificaten. In het verdeelmodel zijn er drie bekostigingsniveaus met verschillende wegingsfactoren: laag (standaard), hoog (agrarische, natuurwetenschappelijke en technische opleidingen) en top (enkele opleidingen in de gezondheidszorg). Een inschrijving of een graad in het hbo heeft een weging van 1, 1,28 of 1,5. In het wo bedragen de wegingsfactoren respectievelijk 1, 1,5 en 3. De gedachte achter deze bekostigingsniveaus is dat de kosten voor het verzorgen van onderwijs verschillen per opleidingsrichting. Tegelijkertijd worden de hoogte en de indeling van de bekostigingsniveaus niet periodiek geëvalueerd.

De financiële prikkels uit de verdeelmodellen hebben voor- en nadelen. Deze prikkels leiden enerzijds tot een stimulans voor instellingen om de studieduur te bevorderen; voor uitval en switch ontvangen instellingen geen bekostiging vanuit het verdeelmodel. Instellingen krijgen een deel van hun bekostiging op basis van het aantal studenten en gediplomeerden. Dit leidt aan de ene kant tot doelmatigheid: een instelling krijgt bekostigd voor studenten die staan ingeschreven en voor afgestudeerden. Anderzijds kan dit bijdragen aan het besluit tot het werven van zoveel mogelijk (internationale) studenten, zoals bijvoorbeeld de commissie-Van Rijn (2019) concludeerde, zeker in het licht van dalende studentenaantallen en de ambitie om een gelijke omvang te behouden. Het effect van veranderingen in studentenaantallen wordt gedempt door de relatief grote vaste voet. PwC (2021) concludeert dat de marginale opbrengsten van één student (rijksbijdrage en collegegeld) groter zijn dan de marginale kosten, maar stelt tegelijkertijd dat bij een grote groei van het aantal studenten ook de vaste kosten voor instellingen toenemen. Ook de Onderwijsraad (2024) wijst in dit verband op een financiële prikkel. De groei van de studentenaantallen is niet veroorzaakt (wel mogelijk gemaakt) door de financieringssystematiek, maar door internationaliseringsbeleid in relatie tot de Nederlandse kenniseconomie (Rijksoverheid, 2023b).

Conclusie: er zijn kansen om het studierendement meer plaats te geven in de bekostigingssystematiek. Zo tellen studenten die niet binnen de nominale tijd afstuderen, mee bij het bepalen van het macrokader. Studenten die definitief uitvallen, zijn vanuit doelmatigheid bezien een niet-renderende investering. Ondanks economische prikkels die studenten (studeren kost geld en studenten ontvangen enkel studiefinanciering op basis van de nominale duur + 1 jaar) en instellingen ervaren (in het verdeelmodel), blijven lage rendementen, hoge uitval en switch bestaan. De verklarende factoren hiervoor wijzen op verschillende, complexe factoren (zie paragraaf 4.1.2). Voor wat betreft de bekostiging leiden switchende studenten niet tot extra bekostiging voor een opleiding waar ze naar overstappen, omdat de student al een deel van de bekostiging voor de nominale studieduur heeft gebruikt bij de eerdere opleiding. Dit speelt met

¹⁶ Zie Kamerbrief met beleidsreactie op rapport van de adviescommissie starters- en stimuleringsbeurzen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

name bij opleidingen met een numerus fixus (bijvoorbeeld geneeskunde en tandheelkunde) en lerarenopleidingen (relatief veel switchers kiezen voor een lerarenopleiding). Er is vanuit de politiek gereageerd op adviezen van verschillende commissies en evaluaties (zie box 1). De mate van investeren in het onderwijs is uiteindelijk een politieke keuze.

Box 1: toereikendheid macrokader

Beleidsmatige intensiveringen (politieke keuzes) hebben geleid tot een hoger macrokader. Recent zijn er de volgende intensiveringen geweest:

- Vanaf collegejaar 2015-2016 is er structureel circa 800 miljoen euro geïnvesteerd in de kwaliteit van het hoger onderwijs (de zogeheten studievoorschotmiddelen die vrijkwamen na het afschaffen van de basisbeurs).
- In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is structureel 700 miljoen euro vrijgemaakt voor vervolgonderwijs en onderzoek.
- In voorgenoemd coalitieakkoord is eveneens het Fonds onderzoek en wetenschap opgenomen (5 miljard euro in de periode 2022-2031).
- In 2020 is er structureel 60 miljoen euro van de tweede naar de eerste geldstroom verschoven om competitie te verminderen bij het aanvragen van onderzoeksfinanciering. Dit is gedaan in reactie op het rapport van de Adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek ([commissie-Van Rijn, 2019](#)). In reactie op het rapport van deze commissie is ook de verdeelsystematiek op een aantal punten aangepast.

Vanaf 2019 zijn kwaliteitsafspraken gemaakt met onderwijsinstellingen met inzet van studievoorschotmiddelen voor de periode tot en met 2024.

- Instellingen ontvingen aanvullende financiële middelen, in ruil hiervoor dienden instellingen kwaliteitsafspraken op te stellen die getoetst werden door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Het doel van deze afspraken was om op een aantal punten een kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs te realiseren.

In opdracht van het ministerie van OCW heeft PWC (2021) geconcludeerd dat het macrokader ontoereikend kan zijn voor het huidige kwaliteitsniveau van universiteiten, hierop is beleidsmatig op gereageerd.

- De groei van het aantal studenten heeft volgens het onderzoek van PWC geleid tot een stijging van de middelen voor het geven van onderwijs, maar niet voor onderzoek. Dit vergrootte het gebruik van onderwijsmiddelen voor het doen van onderzoek (kruisbekostiging). De onderzoekers beschreven dat voor het huidige kwaliteitsniveau 600 miljoen euro structureel aan investeringen nodig was. Het kabinet-Rutte IV heeft, mede naar aanleiding van dit rapport, investeringen gedaan in onderwijs en onderzoek (zie hierboven), waaronder circa 500 miljoen euro voor ongebonden onderzoek in het wo en 100 miljoen euro in praktijkgericht onderzoek. Internationaal gezien geeft Nederland 1,2% van het bruto binnenlands product (bbp) uit aan hoger onderwijs; het OECD-gemiddelde ligt op 1,0% (OECD, 2024).

2.2 Beleidsreflecties bekostiging ho

2.2.1 Relatie overheid en instellingen

Instellingen ontvangen de rijksbijdrage als een lumpsum, wat inhoudt dat zij zelf bepalen hoe de middelen worden besteed. Deze lumpsumbekostiging sluit aan bij de sturingsfilosofie van autonome instellingen. Hierdoor kan de verhouding tussen onderwijs- en onderzoekbekostiging vanuit de rijksbijdrage afwijken ten opzichte van de uitgaven die instellingen doen voor onderwijs en onderzoek. Deze bestedingsvrijheid maakt zodoende ook kruisfinanciering mogelijk binnen de instelling. PwC (2021) stelde dat er inderdaad kruisbekostiging plaatsvindt van onderwijs naar onderzoek, en noemt als reden dat het macrokader voor het onderzoek niet meestijgt wanneer het studentenaantal stijgt. Dit is ook zichtbaar in de tijdsbesteding van docenten: 60% van de wo-docenten geeft aan dat onderzoek doen een hogere prioriteit heeft dan onderwijs geven.¹⁷

Het Rijk weet niet wat een opleiding kost. Omdat elke instelling, en binnen instellingen de faculteiten, een eigen manier van toerekening heeft van vaste en variabele lasten en verschillend omgaat met het begroten voor grote of kleine opleidingen, is het onbekend wat een opleiding kost. Van Rijn (2019) constateerde dat de overheid daarmee geen zicht heeft op de kostenfunctie van het hoger onderwijs. Deze kosten laten zich niet eenvoudig berekenen en zijn ook afhankelijk van keuzes van instellingen (over bijvoorbeeld de intensiteit van het onderwijs). Uit recent promotieonderzoek (Flach, 2023) blijkt echter dat het wel degelijk mogelijk is om het inzicht in de kostenfunctie van het hoger onderwijs te verhogen. Dit is een eerste stap om (toe)zicht op de publieke uitgaven te verbeteren.

De sturingsfilosofie is gericht op autonomie, het bekostigingsmodel bevat weinig financiële prikkels die samenwerking stimuleren. De minister van OCW draagt stelselverantwoordelijkheid en behartigt stelseldoelen, instellingen stellen hun eigen doelen. De aanname achter autonomie is dat er een positieve relatie bestaat tussen autonomie en prestaties van instellingen. Het algemene beeld is dat instellingen in landen met een hoge mate van autonomie (en concurrentie) beter presteren op het terrein van onderzoek (Aghion et al., 2010.) Dit leidt in principe tot de beste maatschappelijke uitkomsten. Echter, voor een passend regionaal aanbod, maatschappelijk relevante opleidingen en sturing bij arbeidsmarktkrapte is meer samenwerking tussen instellingen nodig. De huidige invulling van de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk biedt momenteel beperkte mogelijkheid tot sturing op meer samenwerking. De huidige sturingsfilosofie stimuleert een interne focus van instellingen, omdat de instelling grote autonomie heeft en er weinig gemeenschappelijke belangen zijn. Dit leidt ertoe dat samenwerking tussen instellingen moeilijk tot stand komt, tenzij het ministerie van OCW geld in het vooruitzicht stelt of wetgeving aankondigt. Het reageren op maatschappelijke trends en realiseren van stelseldoelen door samenwerking tussen instellingen heeft een incidenteel karakter. Dit roept de vraag op of een sturingsfilosofie waarin samenwerking een vaste plek in het bestel heeft, beter in staat is om doelmatig en effectief te reageren op trends, zoals genoemd in dit rapport.

2.2.2 Voor- en nadelen van aanpassingen in de bekostigingssystematiek

Het primaire doel van de bekostiging is om de kosten van hoger-onderwijsinstellingen af te dekken. De grondgedachte hierbij is dat instellingen vanuit hun autonomie zelf kunnen bepalen op welke manier zij de beschikbare middelen optimaal kunnen inzetten. Omdat instellingen te maken hebben met zowel vaste kosten (vastgoed, bedrijfsvoering) als variabele kosten (personeelslasten), bestaat het bekostigingsmodel op dit moment zowel uit een vaste als variabele component. Het is echter onduidelijk waarop de hoogte van de verdelingspercentages naar instellingen van de vaste component is gebaseerd (zie 2.1.3). Ook geldt dat bijvoorbeeld in het

¹⁷ Inspectie van het Onderwijs (2024). *Staat van het Onderwijs 2024*, p. 110.

middelbaar beroepsonderwijs (mbo) alleen wordt gewerkt met een variabele bekostiging. Het onderscheid tussen een vaste en variabele component kan anderzijds behulpzaam zijn voor kleine specialistische opleidingen met een laag aantal studenten – iets wat vaker voorkomt in het hoger onderwijs dan in het mbo.

Capaciteitsbekostiging heeft als voordeel om meer te sturen op studentenstromen, nadeel is dat de keuzevrijheid wordt ingeperkt. In het recente hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024 is geschetst dat deze bekostigingssystematiek mogelijk deels de huidige systematiek zou kunnen vervangen.¹⁸ Hoewel de formulering nog open is, betekent dit in principe dat bekostiging gekoppeld wordt aan een vaste capaciteit van een opleiding. Een doel van capaciteitsbekostiging is om de instroom meer te reguleren, waardoor bijvoorbeeld meer studenten een opleiding voor een tekortsector of een opleiding in een bepaalde regio volgen. Bovendien is er voor instellingen geen directe relatie tussen toename van bekostiging door wervingsbeleid. Het nadeel hiervan is dat de keuzevrijheid van studenten (aanzienlijk) wordt beperkt. Ook zijn de verwachte doelmatigheidseffecten negatief ingeschat ([Rijksoverheid, 2023c](#)).

Aanpassen van de verhouding tussen vaste en variabele bekostiging heeft eveneens voor- en nadelen. Een voordeel van een hogere vaste voet is dat deze leidt tot grotere stabiliteit door een lagere marginale opbrengst per student voor instellingen. Dat kan leiden tot een minder sterk gevoelde noodzaak om zoveel mogelijk studenten aan te trekken. Een hogere vaste voet zorgt er echter ook voor dat bij instellingen die groeien de bekostiging minder toeneemt, wat tot financieringsproblemen voor deze instellingen kan leiden. Een onderzoek van Berenschot ([2021b](#)) concludeert dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag wat de ideale verhouding tussen variabele en vaste bekostiging zou zijn. Gerichte verhoging van de vaste voet voor bijvoorbeeld kleine instellingen in krimpgebieden zou kunnen helpen om de gevolgen op te vangen van dalende instroom. Een keerzijde is dat dit er eerder voor zorgt dat een ondoelmatig opleidingsaanbod (vanwege te lage studentenaantallen) in stand blijft. De juiste verhouding in relatie tot de huidige demografische krimp, verdient dan ook nader onderzoek.

Concluderend ziet dit IBO momenteel geen aanleiding om over te stappen op een ander bekostigingsmodel: er zijn verbeteringen mogelijk in het huidige stelsel. De voor- en nadelen van andere bekostigingsmodellen blijken uit de eerdere Kamerbrief over dit thema ([2023c](#)).¹⁹ In plaats van in te zetten op een andere bekostigingssystematiek ziet dit IBO mogelijkheden voor verbetering van doelmatigheid binnen de huidige systematiek, zoals het afhankelijk maken van het macrokader van de studieduur. Momenteel worden studenten die bijvoorbeeld 9 jaar lang studeren nog volledig bekostigd, dat is in principe onwenselijk. Verder dient een herziening van de vaste voet nader te worden onderzocht, waarbij ook de gevolgen voor de regio en kleine versus grotere instellingen moeten worden meegewogen. Deze beleidsopties zijn dan ook opgenomen in hoofdstuk 5.

¹⁸ Zie hoofdlijnenakkoord PVV, VVD, NSC en BBB: [Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB | Publicatie | Kabinetsformatie \(kabinetsformatie2023.nl\)](#). De precieze formulering is: 'voor de bekostiging van het hoger onderwijs stappen we deels over naar capaciteitsbekostiging om met krimpende studentenaantallen opleidingen, die voor de arbeidsmarkt of de regio belangrijk zijn, overeind te houden.'

¹⁹ Omwille van de focus in dit IBO is geen separaat overzicht getoond van de voor- en nadelen per model. Daarvoor verwijzen wij naar bijlage 3 van de verdiepende analyse over de bekostigingsvarianten, zie: [Verdiepende analyse bij Kamerbrief bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Samenvatting en kernpunten uit H2 voor H5: hoofdknelpunten en oplossingsrichtingen

- In de bekostigingssystematiek kunnen nog effectievere prikkels komen om instellingen en studenten te stimuleren om het studierendement te vergroten.
- De Rijksoverheid heeft geen goed zicht op de kosten van een opleiding.
- De hoogte van de vaste voet is niet herleidbaar en logisch uitlegbaar.
- Instellingen ervaren geen prikkel tot samenwerking.

3. Kwaliteit hoger onderwijs

3.1 Onderwijskwaliteit

In het kort

- Het Nederlands hoger onderwijs voldoet aan de wettelijke vereisten voor kwaliteit. Echter, opleidingskwaliteit vergelijken over de tijd heen en internationaal is moeilijk of onmogelijk.
- Uit indicatoren op stelselniveau en in rankings kan worden afgeleid dat het Nederlands hoger onderwijs bij de beter presterende landen hoort.
- Het stelsel van kwaliteitszorg is effectief.
- Studentprestaties worden beïnvloed door de kundigheid van docenten.
- De vaardigheden van leerlingen in het voortgezet onderwijs lopen terug, daarmee loopt de kwaliteit van de instroom in het hoger onderwijs terug. Het is onduidelijk wat het effect hiervan is op het hoger onderwijs en of dit leidt tot een algehele niveaudaling in het hoger onderwijs.

3.1.1 Kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs

Er is geen eenduidige norm om de kwaliteit van het hoger onderwijs te toetsen. Zo kan de 'input' van het stelsel (zoals de beschikbare middelen) worden bekeken, en worden instellingen op basis van hun interne beleid geaccrediteerd. Er is echter geen objectieve maatstaf voor kwaliteit, zoals in het funderend onderwijs, omdat er bijvoorbeeld geen (centrale) eindtoets is. Het Rijk heeft hier ook geen kwantitatieve normen voor. Dat beperkt de mogelijkheden om instellingen onderling goed te vergelijken en/of de ontwikkeling door de tijd heen te volgen.

Een referentiekader met kwantitatieve indicatoren, al dan niet gekoppeld aan een kostenfunctie, geeft de overheid beter zicht op kwaliteit van instellingen en programma's. In hoofdstuk 2 kwam reeds aan de orde dat er sprake is van weinig inzicht in de kostenfunctie van het hoger onderwijs. De commissie-van Rijn bracht dit in [2019](#) in verband met inzicht in parameters rondom kwaliteit. Alleen incidenteel (in het kader van de kwaliteitsafspraken) monitort de overheid instellingen op voor kwaliteit relevante parameters, zoals rendement. Hoewel de monitoring hiervan plaatsvond op een hoog aggregatieniveau, laat dit zien dat inzicht in kwantitatieve parameters gerelateerd aan kwaliteit kan bijdragen aan inzicht en sturing op voor kwaliteit relevante elementen (zie ook paragraaf 2.2).

Beschikbare indicatoren wijzen op goede kwaliteit van het Nederlands hoger onderwijs. In het onderzoek van de OECD ([2019](#)) scoort Nederland bovengemiddeld op investeringen in hoger onderwijs, de participatiegraad, de relatief lage afstudeertijd, de lage student-staf ratio en hoge werkgelegenheid onder afgestudeerden. Ook prestaties op het gebied van onderzoek zijn indicatief voor de kwaliteit van het Nederlands wetenschappelijk onderwijs. De Nederlandse onderzoeksoutput per 100 fte is het hoogste van alle OECD-landen ([Rathenau, 2022](#)) en de citatie-impact score is voor alle vakgebieden ruim boven het mondiale gemiddelde ([Rathenau, 2022](#)). Jaarlijkse accreditaties tonen dat 95% van de opleidingen voldoet aan de kwaliteitsvereisten. Uit studentenenquêtes blijkt dat de meeste wo-studenten (80%) en hbo-studenten (67%) tevreden zijn over hun opleiding.

Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor sturen op onderwijskwaliteit. De HOAK-nota (Hoger Onderwijs: autonomie en kwaliteit) luidde in 1985 een verschuiving in van overheidssturing op microniveau naar sturing op instellingsniveau, waarbij instellingen steeds meer opereren als bedrijven die zelf optimaliseren. Nederland is hierin niet uniek, dit is een bredere Europese ontwikkeling ([Krücken en Meier, 2006](#)). De grondgedachte achter deze inrichting is dat instellingen zelf goed in staat zijn te sturen op prestaties en uitkomsten ([Huisman et al., 2015](#)). De kwaliteits-

en prestatiebekostiging zijn volgens deze filosofie ingedaald in de lumpsum, maar welop voorwaarde dat er voortdurend gesprek en kwaliteitssturing binnen instellingen plaatsvindt. Daarbij is er intern toezicht door een Raad van Toezicht, College van Bestuur en Universiteitsraad om te zorgen voor een deugdelijke uitoefening van de wettelijke taken. Sinds 2018 doorlopen vrijwel alle instellingen daarnaast eens per zes jaar een instellingstoets kwaliteitszorg. Tijdens deze toets worden instellingsbestuurders door peers bevraagd op de visie op kwaliteit en de mate waarin zij deze visie succesvol ten uitvoer brengen.

Opleidings- en instellingsaccreditatie maken geen gebruik van vergelijkbare

kwantitatieve indicatoren. In 2003 werd het accreditatiestelsel ingevoerd, in overeenstemming met Europese ontwikkelingen en het bachelor-master stelsel. De kwaliteitsbeoordelingen door de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) houden rekening met de specifieke context van elke instelling en opleiding. In 2016 vond een aanpassing van het accreditatiekader plaats waarmee gedifferentieerde oordelen (onvoldoende, voldoende, goed en excellent) plaats maakten voor een binair oordeel (voldoende, onvoldoende) vanwege de suggestie van vergelijkbaarheid die uit deze oordelen spreekt maar die niet gestaafd kan worden door de onderliggende methodiek van peer review. NVAO stopte toen ook met het verzamelen van kwantitatieve gegevens op opleidingsniveau. In het kader van het experiment prestatiebekostiging werden wel kwantitatieve gegevens verzameld op instellingsniveau. Dit experiment liep af in 2018. In het vervolg van de prestatiebekostiging (kwaliteitsafspraken 2019-2024) is de verzameling van gegevens niet doorgezet. Een vergelijking tussen instellingen en opleidingen op basis van kwantitatieve parameters zoals rendement, staf-student-ratio, contacturen, aantal docenten met een basiskwalificatie onderwijs (BKO) en onderwijsvormen maakt op dit moment geen onderdeel uit van een reguliere cyclus in het toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs.

Het stelsel van kwaliteitszorg is effectief. De Algemene Rekenkamer voerde diverse onderzoeken uit naar de effectiviteit van het accreditatiestelsel ([2008](#), [2013](#)). Zij stelt dat het stelsel van kwaliteitszorg goed functioneert. Het systeem van kwaliteitszorg bestaat uit een interne component, dat zich afspeelt binnen de instellingen. De externe component is de toetsing door NVAO, de Algemene Rekenkamer bevestigt de visie dat deze het sluitstuk van de kwaliteitszorg als geheel vormt. Wel zijn er verbeteringen mogelijk, die mede naar aanleiding van incidenten, worden doorgevoerd in de Wet kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs in 2015. In [2010](#) introduceerde de commissie Toekomstbestendig HO-stelsel (commissie Veerman) meer aandacht voor excellentie en differentiatie in het hoger onderwijs en stelde dat de rendementen van onderwijsprogramma's achterblijven. De Wet kwaliteit in verscheidenheid legt de adviezen van de commissie vast in een wettelijk kader met afspraken over rendementen, contacturen en opleiding van docenten (in het hbo).

3.1.2 Aandacht voor pedagogische vaardigheden van docenten

De pedagogische kwaliteit van docenten is cruciaal voor studentprestaties, ook voor docenten die zijn opgeleid als onderzoeker. Uit onderzoek blijkt dat de *pedagogische kwaliteit* van de docent van grote invloed is op studentprestaties ([Schneider en Preckel, 2017](#)). Uit verschillende studies blijkt dat docentprofessionaliseringsactiviteiten positieve effecten hebben op prestaties (bijvoorbeeld [Postareff et al., 2007](#) en [Gardeboek en Lysen, 2017](#)). Docenten met een hoge *wetenschappelijke* kwalificatie worden niet door studenten als betere docenten ervaren ([CPB, 2017](#)). Goede onderzoekers zorgen bij werkcolleges in de masteropleiding wel voor betere eindcijfers, dit geldt niet voor de bachelor. Voor de kwaliteitscultuur in het wetenschappelijk onderwijs betekent aandacht voor onderwijskwalificaties, in onder meer 'erkennen en waarderen', ook dat men bij de beoordeling van prestaties van docerende wetenschappers niet alleen kijkt naar de onderzoeksoutput ([VSNU et al., 2017](#)). Hiermee wordt gepoogd om tot meer veelzijdige carrièrepaden te komen binnen het wo. Volgens een expertgroep van Universiteiten van Nederland (UNL, [2023](#)) worden universiteiten die een strategische focus op onderzoek of impact leggen (ten opzichte van onderzoek) door bepaalde rankings benadeeld. Om recht te doen aan de verschillende functies van universiteiten en dit ook in de cultuur te verankeren, is het nodig minder belang toe te kennen aan rankings. Tot slot stelt de Toekomstverkenning ([Rijksoverheid, 2023d](#))

dat professionalisering van docenten nodig is om het onderwijs aan volwassenen in het kader van leven lang leren goed vorm te geven.

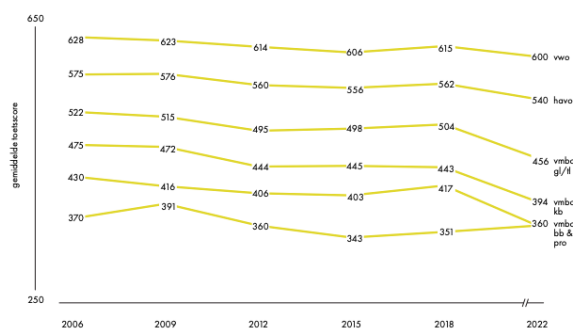
Docentprofessionaliseringstrajecten dragen bij aan hogere kwaliteit. Informeel leren door docenten en de kwaliteitscultuur binnen instellingen dragen bij aan de onderwijskwaliteit ([Inspectie van het Onderwijs, 2017](#); [Kottmann et al., 2021](#)). Er is ook meer aandacht gekomen voor formeel leren. Sinds de invoering van de verplichting voor docenten met een vaste aanstelling om een Basiskwalificatie Onderwijs (BKO) te halen, is bij universiteiten het aandeel wetenschappelijke personeelsleden met een BKO gestegen van 18% in 2010 naar 60% in 2020; met de grootste toename tussen 2010 en 2015. In het hbo hebben docenten, meer dan in het wo, een pedagogische opleiding gevolgd. Gegevens over de aantallen docenten met en zonder BKO worden niet structureel verzameld en vergeleken, hoewel ze wel een indicator zijn van onderwijskwaliteit. De onderwijsinspectie ([Inspectie van het Onderwijs, 2024](#)) concludeert op basis van een steekproef dat 76% van de hbo-docenten en 72% wo-docenten een kwalificatie behaald heeft.

3.1.3 De kwaliteit van instromende studenten

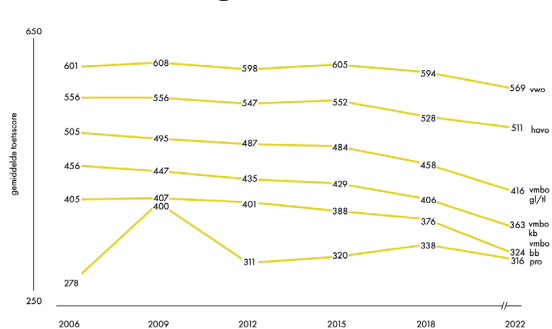
Er is sprake van een dalend niveau van instroom van studenten. Het niveau waarop studenten het hoger onderwijs instromen, hangt sterk samen met hun eerdere prestaties ([Schneider en Preckel, 2017](#)). De kwaliteit van instroom zoals gemeten via internationale scores zoals PISA, PIRLS en TIMSS, vertonen een dalende trend op Europees niveau, waarbij de kwaliteit in Nederland relatief sterker daalt. Voor lezen en wiskunde is sprake van een brede dalende trend, ook voor de havo-vwo populatie. Voor wiskunde staat Nederland toch nog op de tiende plek van deelnemende landen ([OECD, 2023](#)). In 2010 bleek dat het merendeel van de mbo, hbo en wo-docenten vonden dat het niveau van het diploma is gedaald ([Onderwijsraad, 2010](#)). De effecten van dalende instroomkwaliteit op de kwaliteit van de uitstromende studenten zijn niet structureel in kaart gebracht.

Figuur 7: Wiskundige en leesvaardigheden in Nederland van 15-jarigen

Wiskunde



Leesvaardigheid



Bron: Meelissen et al. ([2023](#))

Conclusie: de kwaliteit van het hoger onderwijs is goed en het stelsel van kwaliteitszorg werkt naar behoren, het ontbreken van kwantitatieve indicatoren beperkt echter wel het zicht van de overheid op kwaliteit. Het dalende niveau van instromende studenten vormt een risico voor de kwaliteit op de lange termijn. Tot slot is het goed dat er meer aandacht is gekomen voor pedagogische vaardigheden van ho-docenten. Dat dit ook leidt tot een algehele kwaliteitsverbetering is (nog) niet vastgesteld, maar valt op basis van de literatuur wel te verwachten.

3.2 Aansluiting tussen onderwijs en de arbeidsmarkt

In het kort

- De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is goed vanuit het perspectief van de student: afgestudeerden vinden relatief snel een baan op niveau.
- Opleidingsniveau lijkt de meest bepalende factor voor arbeidsmarktsucces en niet de opleidingsrichting.
- Mogelijk is door de grote toestroom naar het hoger onderwijs een deel van de studenten op de arbeidsmarkt overgekwalificeerd voor zijn of haar baan. Tevens is er sprake van een overwaardering van theoretisch opgeleiden.
- Het relatieve aandeel promovendi in de zorg en welzijn is hoog, bèta juist laag. In de zorg is promotie een middel tot toelating voor de schaarse positie van medisch specialist.
- Vanuit maatschappelijk perspectief is de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt niet optimaal: er is sprake van aanhoudende tekorten op de arbeidsmarkt in de sectoren onderwijs, zorg en techniek.
- Ook voor werkgevers is er een belangrijke rol weggelegd. Veel afgestudeerden binnen de sectoren zorg, onderwijs en techniek verlaten deze sectoren tijdens de eerste vijf jaar van hun werkzame leven. Volgens werkgevers is de kwalitatieve aansluiting over het algemeen goed.
- Aanbevelingen uit eerder onderzoek zien op uitbreiding van het beleidsinstrumentarium om te sturen op macrodoelmatigheid van het bestaande aanbod.
- OCW heeft geen expliciete wettelijke taak in het verdelen van schaarse arbeidsmarktcapaciteit.
- Het aandeel internationale studenten is gegroeid, een beperkt deel van de afgestudeerden blijven in Nederland werken. De krappe arbeidsmarkt maakt het verhogen van de blijfkans nog belangrijker en biedt daartoe kansen.
- In Nederland wordt relatief veel aan bijscholing gedaan, maar er zijn aanwijzingen dat de hoeveelheid stagneert. Theoretisch opgeleiden scholen relatief meer bij dan praktisch opgeleiden.

3.2.1 De aansluiting tussen Nederlands hoger onderwijs en de arbeidsmarkt

Ho-afgestudeerden hebben een sterke arbeidsmarktpositie, wel zijn er qua salaris aanzienlijke verschillen in type diploma en afstudeerrichting.

Dit blijkt uit het jaarlijkse SEO-onderzoek ([2022a](#)), dat de startpositie van studenten in het hoger onderwijs analyseert aan de hand van het startsalaris, de tijdsduur tot een substantiële baan in termen van aantal uren, salaris en de kans op een vast contract. In het hbo verdienen bèta-afgestudeerden gemiddeld het meest, gevolgd door medische- en gammastudenten. Bij het wo verdienen medisch-opgeleiden met afstand het meest, gevolgd door gamma- en bètastudenten. Alfa afgestudeerden verdienen zowel in het hbo als wo gemiddeld het minst. Ook vinden zij minder snel een substantiële baan. Medisch afgestudeerden hebben minder snel een vaste baan, de kans op een vaste baan ligt in het wo voor alle studierichtingen lager dan in het hbo. Master gediplomeerden verdienen zowel in het hbo als in het wo meer dan bachelor-afgestudeerden ([SEO, 2023a](#); [ROA, 2023](#)). De meeste wogediplomeerden gaan direct na hun bachelor een masterstudie doen (70% in 2018), hbo'ers stromen direct na de bachelor de arbeidsmarkt op. Degenen die een master gaan doen, doen dit overwegend na een aantal jaar werk ([CBS, 2021](#)) en veelal in deeltijd naast het werk.

Dat theoretisch opgeleiden extra vaardigheden bezitten en deze goed weten in te zetten, is niet de enige verklaring voor het feit dat werkgevers bereid zijn meer te betalen voor

hoger opgeleiden. Om het succes van hogeronderwijs-studenten op de arbeidsmarkt te duiden, kan de loonpremie worden geanalyseerd vanuit een macro-economisch perspectief. Dit is het extra loon dat hogeronderwijs-ge diplomaerden verdienen ten opzichte van werknemers zonder een hogeronderwijs-diploma. Dit weerspiegelt de balans tussen vraag en aanbod en de vaardigheden van studenten uit het hoger onderwijs. Extra loon impliceert hier een verhoogde productiviteit. De gemiddelde loonpremie is in de OECD 28%, en gecorrigeerd voor vaardigheden 11% – dit patroon is min of meer constant over de afgelopen 20 jaar ([Van der Velden en Bijlsma, 2016](#)). Werkgevers profiteren van de toename van hoger opgeleiden. Van der Velden concludeert dat het extra loon dat afgestudeerden van hoger onderwijs verdienen, slechts voor een deel te verklaren is door de extra vaardigheden die zij bezitten en weten in te zetten. Andere mechanismen, bijvoorbeeld het toegenomen belang van een diploma in het verwerven van een maatschappelijke positie (onderwijs als positioneel goed) en kunstmatige schaarste, spelen hierbij een rol. Dit is een indicatie van overwaardering van theoretisch opgeleiden ([ROA, 2024a](#)). Onderwijs met een praktische oriëntatie wordt daarentegen ondergewaardeerd in termen van loon op de arbeidsmarkt.

3.2.2 De noodzaak en toegevoegde waarde van een hogeronderwijs-diploma

In het wo is een masteropleiding de standaard, in het hbo is dit vaak niet nodig voor een baan. In diverse Angelsaksische landen is ook een academische bachelor kwalificerend en volgt men de master na enkele jaren deelname op de arbeidsmarkt. Historische factoren en de opleidingsduur spelen een rol bij het feit dat in Nederland een hbo-bachelor op de arbeidsmarkt beschouwd wordt als een kwalificerende opleiding en wo-bachelor niet. Het IBO geeft ter overweging dat er ook verkend kan worden in hoeverre ook de wo-bachelor in verschillende domeinen kwalificerend kan zijn. Dat leidt ertoe dat afgestudeerden ook eerder beschikbaar komen op de krappe arbeidsmarkt. Het vraagt echter om aanpassingen in het werkveld en in het onderwijs. De overstap van onderwijs naar arbeidsmarkt vraagt om inzet van de werkgever, die erop gericht is de slagingskans van jonge mensen op de arbeidsmarkt zo groot mogelijk te maken, ook door bijvoorbeeld bijscholing.

Een hbo- of universitair (master)diploma is niet altijd nodig voor het werk dat studenten daarna gaan doen. Uit onderzoek van Holmes en Mayhew ([2016](#)) blijkt dat 30% van de Nederlandse alumni een baan heeft waarvoor geen vier tot vijf jaar hoger onderwijs nodig is; een patroon dat zij ook zien in andere landen (Duitsland, België, Zweden en Noorwegen). Dit is een indicatie dat een deel van de afgestudeerden mogelijk overgekwalificeerd is. In het Verenigd Koninkrijk, maar ook in Nederland, vervullen hoger opgeleiden daarentegen steeds vaker posities die voorheen door mensen zonder ho-diploma werden ingevuld ([Holmes en Mayhew, 2015](#); [CBS, 2022](#)). Het CPB ([2018](#)) concludeert echter dat dit waarschijnlijk niet leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt, omdat de groei van hoger opgeleiden leidt tot meer variatie in vaardigheden binnen deze groep. De verdeling van beroepsniveaus tussen hoger opgeleiden in de periode 1996-2016 is volgens het CPB gelijk gebleven. Uit de Europese barometer ([2010](#)) blijkt dat de vraag naar afgestudeerden met een masterdiploma in Nederland relatief laag is in vergelijking met andere landen. Een recenter werkgeversperspectief is niet bekend.

Het aandeel gepromoveerden verschilt per sector, in de gezondheidszorg hangt het relatief hoge aandeel gepromoveerden samen met geldstromen en de beroepseisen voor medisch specialisten. In studiejaar 2021-2022 promoveerden circa 5000 mensen, een sterke toename in vergelijking met circa 2000 promovendi in 1991 ([OCW, 2024](#)). Nederland heeft relatief veel nieuwe promovendi vergeleken met andere EU-landen: 1,9 op de 1000²⁰ versus 1,2 op de 1000 in de EU. Nederland kent een relatief hoog aandeel van promoties in de gezondheidszorg en welzijn, namelijk 38% t.o.v. 22,1% ([Rathenau Instituut, 2021](#)). Daarvan wordt ook een relatief groot deel bekostigd vanuit de tweede en derde geldstroom. In andere landen promoveren mensen veel vaker in de bètastudies. Rathenau stelt dat dit aansluit bij de aard van de

²⁰ Tussen de 25 en 34 jaar oud.

Nederlandse Economie ([Rathenau Instituut, 2023](#)). 42% van alle promovendi in Nederland kwam in 2017 uit het buitenland; ruim boven het OECD-gemiddelde van 25%. Na 10 jaar is 32% van hen nog werkzaam in Nederland ([CPB, 2016](#)). Promovendi hebben een hogere arbeidsparticipatie dan het gemiddelde van het hoger onderwijs (96% versus 82%; [CBS, 2020](#)). Ongeveer 2 op de 3 van hen werkt na promotie buiten de academische wereld, waarbij 61% aangeeft dat hun werk deels of sterk is gerelateerd aan hun expertise. Na ruim twintig jaar is er ook sprake van een hoger inkomen van gepromoveerden ([Rathenau Instituut, 2018](#)). Rathenau-onderzoek toont aan dat promovendi in de gezondheidssector vooral streven naar een positie als medisch specialist via promotie, met beperkte benutting van hun onderzoekscompetenties. Ook in de sector zelf wordt onderzoek gedaan naar nut en noodzaak van promoveren voor het beroep van medisch specialist ([NTVG, 2024](#)).

3.2.3 Arbeidsmarktkrapte en rol van het onderwijs

Recente onderzoeken naar de doelmatigheid van het opleidingsaanbod zijn in algemene zin positief. De Onderwijsraad ([2012](#)) en CDHO ([2021](#)) stellen dat de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod in Nederland grotendeels in orde is. Macrodoelmatigheid gaat primair over de doelmatigheid van het nationale aanbod, het kent echter geen vastomlijnde definitie, maar wel vele facetten ([CDHO, 2020](#)). Dit zijn in ieder geval de mate waarin afgestudeerden een baan op niveau vinden, in het domein waarin zij zijn opgeleid en de spreiding van het opleidingsaanbod. In een situatie van langer aanhoudende en algehele krapte, kan het betekenen dat het perspectief van wat doelmatig is, verlegd wordt naar een zo goed mogelijke aansluiting tussen arbeidsmarktkorten en opleidingen. Dit perspectief is recent vertolkt in onder meer de toekomstverkenning ([Rijksoverheid, 2023d](#)) en ook de kabinetsreactie op de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen pleit voor meer sturing op studiekeuze en opleidingsaanbod ([SZW, 2024](#)).

Er is sprake van structurele arbeidsmarktkrapte in alle sectoren, maar in de techniek, zorg en onderwijs is de krapte groter. De aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt hangt af van studiekeuze, marktontwikkelingen en een mogelijk geografische mismatch.²¹ Als er meer vraag is naar werknemers dan afgestudeerden in een sector, ontstaat er zogenoemde 'kwantitatieve krapte'. Er is momenteel krapte op de arbeidsmarkt in alle sectoren (SEO, [2023b](#)). De Toekomstverkenning hoger onderwijs stelt dat dit leidt tot een sterker beroep op onderwijsinstellingen om studenten op te leiden in die sectoren waar de krapte het meest wordt gevoeld ([Rijksoverheid, 2023d](#)). Sectorspecifieke krapte blijft naar verwachting bestaan, vooral in de techniek, onderwijs en zorg ([ROA, 2023b](#)). Dit zijn ook sectoren waar de weglek in de eerste vijf jaar van de afgestudeerde relatief hoog is ([SEO, 2022b](#); [CAOP, 2023](#)). Ook DNB wijst op het verschil in dynamiek tussen de private en publieke sector bij transitie op de arbeidsmarkt ([DNB, 2024](#)). Daarbij zou het publiek belang beter beschermd moeten worden door de overheid ([Onderwijsraad, 2021](#)).

OCW heeft op dit moment geen expliciete wettelijke taak in het verdelen van schaarse arbeidsmarktcapaciteit. Niet alleen de Toekomstverkenning maar ook de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen roepen op om het hoger onderwijs eveneens in te zetten in het verdelen van de schaarste van arbeidsmarktkrachten. Het tot dusver gevoerde beleid omtrent de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt richt zich enerzijds op het bevorderen van inhoudelijke aansluiting, anderzijds op het sturen op (nieuw) opleidingsaanbod in relatie tot de nationale arbeidsmarktbehoefte. Bij dat laatste richt het beleid zich op het voorkomen van een te grote groep afgestudeerden die geen substantiële baan zal vinden ([Rijksoverheid, 2020](#)).

Tegelijkertijd is het hoger onderwijs van belang in de aansluiting van arbeidskrachten naar sectoren. Naast de individuele belangen van studenten bestaat er namelijk ook nog een maatschappelijk belang. Zoals hierboven genoemd wijzigt het perspectief van doelmatigheid bij

²¹ Dit verband is nader in kaart gebracht door Erken et al. ([2015](#)).

langdurig aanhoudende krapte. Er ontstaat dan een groter maatschappelijk belang om door middel van macrodoelmatigheidsbeleid meer studenten op te leiden richting tekortsectoren zoals onderwijs, techniek en zorg, in plaats van het voorkomen dat studenten een opleiding volgen waarmee een lage baankans bestaat. Studenten houden bij hun studiekeuze geen rekening met de maatschappelijke baten van hun studiekeuze. Een verschuiving in studiekeuze van bijvoorbeeld economie en recht naar onderwijs, techniek en zorg zou al van betekenis kunnen zijn voor de tekortsectoren. Het aantal inschrijvingen per sector laat namelijk zowel in het hbo als in het wo bij de opleidingen economie en recht de grootste studentenaantallen zien. In 2023 studeerde in het wo 36% aan een opleiding in de richting economie en recht, voor het hbo is dit 27% (tabel 4). De op een na grootste groep opleidingen zijn de opleidingen in natuur en techniek, voor het wo betreft dit 21% en voor het hbo 26%. Gezien de maatschappelijke (publieke) opgaven die verbonden zijn op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, techniek en zorg, zou een kleine verschuiving van instroom van economie en recht naar de tekortsectoren van betekenis kunnen zijn voor de toekomstige uitdagingen van Nederland. Zoals hierboven al beschreven, blijkt het uit onderzoek echter weinig effectief om studenten te 'sturen' richting bepaalde studies waar niet hun intrinsieke waarde of motivatie ligt. Hier ligt een duidelijke rol voor werkgevers in (krapte)sectoren om zich kenbaar te maken bij (toekomstige) studenten en baankansen te schetsen. Ook moeten die sectoren voldoende stageplaatsen en begeleiding beschikbaar stellen om afgestudeerden goed te begeleiden en vast te houden in de sector.

Tabel 4: inschrijvingen naar sector. Gemiddelden van de jaren 2019-2023

SECTOR	HBO-INSCHRIJVINGEN 2019-2023	WO-INSCHRIJVINGEN 2019-2023
Natuur en Techniek	21%	26%
Onderwijs	13%	0%
Economie en Recht	37%	26%
Taal en Cultuur	4%	10%
Landbouw	3%	4%
Gedrag en Maatschappij	11%	18%
Gezondheidszorg	12%	11%
Sectoroverstijgend	0%	4%

Bron: [OCW in Cijfers](#). **Door afrondingen tellen de percentages niet op tot 100%**

Een hogere blijfkans voor internationale studenten heeft naar verwachting vooral voordelen, maar de faciliteiten moeten dit aankunnen. In paragraaf 2.1 zagen we dat het aantal internationale studenten sterk is toegenomen. Gemiddeld is 24% van deze studenten vijf jaar na het afronden van hun studie nog werkzaam in Nederland ([Nuffic, 2022](#)). De zogenoemde *blijfkans* wisselt per regio en sector, en schommelt de afgelopen vijf jaar rond de 24%. Voor de studierichtingen onderwijs en techniek is de blijfkans het hoogst. Niet-EER studenten blijven vaker in Nederland dan EER-studenten (38 vs. 18%). Het CPB ([2019](#)) schatte dat EER-studenten de Nederlandse staat waarschijnlijk meer opleveren dan kosten. Bij de komst van internationale studenten moet – naast de positieve effecten – ook bezien worden of de capaciteit van het ho en andere faciliteit (bijv. huisvesting) toereikend zijn. Desalniettemin geldt: als de blijfkans hoger is of verhoogd kan worden, heeft dit een positief effect op de Nederlandse economie en kan dit helpen in het terugdringen van arbeidsmarktcraptes ([Nuffic, 2023](#)). De CPB-indicatie is gedaan zonder de recente informatie dat buitenlandse studenten met een bijbaan van meer dan 24 uur per maand in aanmerking komen voor een (aanvullende) studiebeurs en OV-chipkaart ([Centrale Raad van Beroep, 2023](#)). 76% van de buitenlandse studenten heeft een bijbaan van meer dan 27 uur per maand (zie hoofdstuk 4.1). Tot slot blijkt uit onderzoek van Nuffic dat internationale studenten zelf aangeven dat een gebrek aan beheersing van het Nederlands een verblijf in Nederland na afstuderen in de weg staat ([Nuffic, 2022](#)).

3.2.4 Leven lang ontwikkelen (LLO) en vaardigheden

Blijven leren – ook tijdens het werkende leven – is van belang om in te kunnen spelen op toekomstige veranderingen in technologie en beroep.²² In Nederland vindt volgens het SCP (2019) momenteel veel scholing plaats op de werkvloer, met minder nadruk op publiek gefinancierd onderwijs, maar met focus op na- of bijscholing. Volgens Eurostat (2024) volgt momenteel 26% van de Nederlanders (25 tot 64 jaar) onderwijs; een aanzienlijke groei ten opzichte van 17% in 2013. De rek uit de groei lijkt er wel uit (Rijksoverheid, 2023e). Onder theoretisch opgeleide werknemers is de deelname aan scholing aanzienlijk hoger dan onder praktisch opgeleide werknemers (TNO, 2023).

Er zijn drie ontwikkelingen die LLO belangrijk maken: (1) krimp van de beroepsbevolking en achterblijvende arbeidsproductiviteitsgroei; (2) permanent veranderende en verschuivende vraag naar arbeid op de arbeidsmarkt als gevolg van verschillende (technologische) transities en (3) toenemende uitdaging tussen de toekomstige arbeidsvraag en de vaardigheden van de huidige beroepsbevolking. De beweging naar een skills-gerichte arbeidsmarkt is een internationale ontwikkeling die kan bijdragen aan vermindering van de diploma-oriëntatie (OECD, 2023). Uit onderzoek blijkt ook dat deelname aan (bij)scholing bijdraagt aan productiviteit (Fouarge en de Grip, 2011, ROA, 2024b).

Er is divers beleid om LLO in Nederland te stimuleren. Dit is er onder meer op gericht om het reguliere, bekostigde onderwijs flexibel in te kunnen zetten. Hiermee kan het bestaande aanbod nog meer renderen. De maatregelen betreffen experimenten zoals leeruitkomsten (2016-2022) en vraagfinanciering. De instroom in duale en deeltijdopleidingen in het hbo is met 50% gestegen in de periode van 2015-2020 en die groei deed zich alleen voor bij opleidingen die deelnamen aan het experiment leeruitkomsten. Studenten, werkgevers en instellingen waren positief over deze experimenten, maar bij studenten was een minderheid ook kritisch (ResearchNed, 2021). Een wetsvoorstel met de mogelijkheid om onderwijs via leeruitkomsten te flexibiliseren is recent goedgekeurd door de Tweede Kamer. Voorts toonde het experiment flexstuderen (2017-2023) aan dat flexstuderen bijdraagt aan toegankelijker onderwijs en een positief effect heeft op studiesucces (minder uitval en betere resultaten) en studentsucces (het combineren van de studie met andere activiteiten) (ECBO, 2021). Het levenlanglerenkrediet (2017-2018) beoogde om financiële drempels bij LLO weg te nemen. 85% van de gebruikers is positief, maar over de arbeidsmarktopbrengsten zijn nog geen gegevens (Panteia, 2019).

De onderwijsagenda LLO (Rijksoverheid, 2023e) bevat maatregelen die aanbod en vraag naar LLO bij elkaar brengen en onderzoekt de mogelijkheid om via wet- en regelgeving het onderwijsstelsel te verbreden naar een LLO-stelsel. Er loopt een verkenning naar een wettelijke opdracht voor publieke instellingen om bij- en omscholing te verzorgen aan werkenden en werkzoekenden, of naar de introductie van een derde leerweg in het hoger onderwijs, analoog aan het mbo. Daarnaast bevat de agenda maatregelen die de aansluiting en samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, met name in de regio, moet verbeteren. De stimuleringsmiddelen komen grotendeels uit het Nationaal Groeifonds, onder andere uit het project 'Nationale LLO-Katalysator' of 'Vaardig met Vaardigheden' (VmV). In de LLO-Katalysator wordt er gewerkt aan regionale ecosystemen waar onderwijs en bedrijfsleven samen goed zicht hebben op de vaardigheden die nodig zijn voor het werk, samen bij- en omscholingsaanbod ontwikkelen en ook gezamenlijk werken aan het versterken van de regionale leercultuur. In VmV wordt een nationale skillstaal ontwikkeld genaamd CompetentNL voor een meer op skills-gerichte arbeidsmarkt. Daarnaast is het digitale platform Leeroverzicht gelanceerd met onafhankelijke en transparante scholings- en financieringsinformatie. Wat nog ontbreekt aan de ontwikkeling naar een skills-georiënteerde arbeidsmarkt, is het in kaart brengen van de skills die afgestudeerden van het hoger onderwijs hebben verworven. Daarvoor is het nodig dat de beschrijvingen van wat afgestudeerden van opleidingen kennen en kunnen, worden vertaald naar de door CompetentNL ontwikkelde skillstaal.

²² Zie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/08/toekomstverkenning-voor-middelbaar-beroepsonderwijs-hoger-onderwijs-en-wetenschap-deel-1>

Conclusie: de arbeidsmarktaansluiting is goed te noemen, een algeheel krappe arbeidsmarkt leidt echter tot een toenemende vraag om sturing op het hoger onderwijs.

De mogelijkheden daartoe zijn beperkt en vragen enerzijds om een kabinetbrede aanpak, en anderzijds om een herbezinning op de stelselverantwoordelijkheid van OCW. Vanwege de onvoorspelbaarheid van de arbeidsmarkt en het belang van studiekeuzevrijheid vraagt dit om een afgewogen, experimenterende aanpak. Het verhogen van de blijfkans van internationale studenten kan bijdragen aan het tegengaan van krapte, met name in de sector techniek. Tot slot wordt ingezet op LLO om de krapte en transitie op de arbeidsmarkt te ondersteunen.

3.3 Beleidsreflecties kwaliteit en aansluiting arbeidsmarkt

Er is meer aandacht gekomen voor de pedagogische kwaliteit van docenten. Dalende instroomkwaliteit legt druk op studiekeuze en stelt het hoger onderwijs voor een mogelijke uitdaging om de student op de juiste plek te krijgen. Uit onderzoek blijkt dat aandacht voor docentprofessionalisering bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. Het is daarom goed dat er in Nederland meer aandacht is gekomen voor formele professionaliseringstrajecten en dat in het wo een grotere bewustwording is van het belang van pedagogische vaardigheden. De daling van de kwaliteit van instromende studenten zet druk op de kwaliteit van het hoger onderwijs. Het hoger onderwijs dient met de studentenpopulatie aan de poort om te gaan en heeft geen invloed op de vooropleiding. Dit laat echter onverlet dat vanuit de publieke taak van het onderwijs, een opgave is weggelegd voor het algehele onderwijs waarbij het noodzakelijk is om 'kolomoverstijgende' maatregelen te treffen om symptoombestrijding te voorkomen. Dit ligt echter buiten de scope van het IBO, waardoor de voorgestelde maatregelen zoals selectie van studenten of het specificeren van instroomeisen op basis van bewezen kwalificaties in het VO, zich richten op de ruimte die het hoger onderwijs heeft. Tegelijkertijd dient dit vergezeld te gaan van de notie dat maatregelen zoals selectie, mogelijk leiden tot een hoger studierendement maar dit ten koste laten gaan van de toegankelijkheid en kansengelijkheid. Zoals in het volgende hoofdstuk verder uiteen wordt gezet, blijkt dat bepaalde doelgroepen reeds vanuit de eerdere overgangen in het onderwijsstelsel een achterstand oplopen. Voor de poort van het hoger onderwijs is er derhalve al minder sprake van een representatieve doelgroep. Studenten uit gezinnen met een lage sociaal-economische status (vanaf hier: SES), studenten met een migratieachtergrond, met een functiebeperking, of eerstegenariestudenten lopen hiermee een groter risico op kansenongelijkheid.

Er is sprake van algehele arbeidsmarktkrapte die raakt aan maatschappelijke opgaven.

De arbeidsmarkt is in transitie en kent aanhoudende en algehele krapte. Die krapte is in sommige sectoren groter dan in andere en doet zich al langere tijd voor bij de maatschappelijke opgaven rondom onderwijs, zorg en techniek (ROA, 2024a). De krapte hangt ook samen met de ambities en investeringen van het Rijk op een aantal terreinen (woningbouw, energietransitie, veiligheid) en de groeiende arbeidsvraag in de zorg door de toenemende vergrijzing. De wijze waarop de arbeidsmarkt zich gaat ontwikkelen is moeilijk voorspelbaar, helemaal op de langere termijn. Daarbij is het van belang om op te merken dat er een verschil bestaat tussen de publieke en de private sector (DNB, 2024; CPB, 2024). Zowel de toekomstverkenning (Rijksoverheid, 2023d) als de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 pleiten voor meer sturing in het hoger onderwijs als toeleverancier van de arbeidsmarkt, in onder meer publieke sectoren. De Onderwijsraad (2021) waarschuwde voor het risico van privatisering in het onderwijs en stelde dat het publiek belang beter beschermd moet worden door de overheid.

OCW heeft een beperkt instrumentarium om te sturen op arbeidsmarktkrapte. OCW heeft weinig harde sturingsinstrumenten en geen expliciete wettelijke verantwoordelijkheid in het verdelen van schaarse arbeidsmarktkrachten. In het verleden heeft aanpassing van het opleidingsaanbod plaatsgevonden in het kader van grotere herstructureringen (zie ook paragraaf 4.3.3). De overheid is terughoudend als het gaat om het ingrijpen op studiekeuzevrijheid en de vrijheid van instellingen om keuzes te maken over het opleidingsaanbod. Het sturen op

studiekeuze van studenten is daarbij zeer complex, omdat de studiekeuze een gelaagd, langdurig proces is. De belangrijkste drijfveer voor studiekeuzers is het beeld dat ze hebben van de inhoud van de opleiding. Maatregelen zoals verlaging van het collegegeld, een baangarantie of een diplomabonus hebben geen bewezen effect. Onderzoek naar vroege voorlichting en loopbaanoriëntatie kan de waarde hiervan verduidelijken. Een logische route is om sterker in te gaan zetten op sturing via de aanbodkant. In het Bestuursakkoord hoger onderwijs zijn daarnaast middelen vrijgemaakt om de reflectie en regie van instellingen op de (macro)doelmatigheid van het bestaande aanbod een impuls te geven. Tot slot is de arbeidsmarktfixus een wettelijke maatregel die ingrijpt op het aantal beschikbare studieplaatsen bij specifieke opleidingen. Deze kan worden ingesteld bij grote overschotten op de arbeidsmarkt of andere omstandigheden ([Onderwijsinspectie, 2023](#)). Grootschalig ingrijpen is vanwege de onvoorspelbaarheid van de arbeidsmarktontwikkelingen niet wenselijk, maar er zou met een pilot gestart kunnen worden om een fixus te bepalen voor opleidingen in relatieve overschotsectoren. Door de instroom te beperken in bijvoorbeeld opleidingen in de sectoren economie en recht, kiezen mogelijk meer studenten voor opleidingen in de tekortsectoren onderwijs, zorg en techniek. Vanwege de onvoorspelbaarheid van de arbeidsmarkt en de vermindering van studiekeuzevrijheid die hierdoor optreedt, is grootschalig ingrijpen echter niet wenselijk.

Sturing vanuit het hoger onderwijs vraagt om herbezinning op de stelselverantwoordelijkheid van OCW. Zo ligt in de huidige stelselverantwoordelijkheid de sturing van studenten richting tekortsectoren niet besloten. Het is de vraag of en in hoeverre een verdergaande rol wenselijk is bij complexe maatschappelijke vraagstukken zoals algehele arbeidsmarktkrapte en de verhouding publiek-privaat in dezen. Het opnieuw doordenken van de relatie overheid-onderwijsveld vraagt daarom om een verduidelijking van doelstellingen met daarbij behorende concretisering van rollen, taken en bevoegdheden (zie ook paragraaf 2.2). De algehele arbeidsmarktkrapte vraagt, bij een veelheid aan maatschappelijke opgaven, om het maken van keuzes (CPB, 2024). Niet alles kan, en zeker niet tegelijk. De aanpak van arbeidsmarktkrapte en economische transitie vraagt een interdepartementale strategie. Daarnaast blijft het relevant om – los van de herbezinning van de stelselverantwoordelijkheid – ook aandacht te hebben voor bijvoorbeeld het onwenselijke effect van de weglek in tekortsectoren. Daar ligt naast een opgave van departementen ook een opgave voor het veld om arbeidskrachten optimaal te benutten. Ten dienste hiervan vormt de LLO-agenda een aantal belangrijke verkenningen die beogen de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt verder te vergroten.

Actief beleid op een hogere blijfkans van internationale studenten kan bijdragen aan het verminderen van de arbeidsmarktkrapte. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de toename van voornamelijk wo-studenten wordt gedreven door internationale studenten. Uit CPB-onderzoek ([2019](#)) volgt dat een hogere blijfkans per saldo een positief effect zou kunnen hebben voor de Nederlandse overheidsfinanciën en voor de transitie op de arbeidsmarkt ([ROA, 2024a](#)). Een van de beleidsmaatregelen die kan bijdragen aan verhoging van de blijfkans is een intensievere kennismaking met de Nederlandse taal, wat naast arbeidsmarktkansen een belangrijke *driver* is van de blijfkans. In het wetsvoorstel Internationalisering in balans is dan ook een aanbodverplichting van taalcursussen aan internationale studenten opgenomen. Met name voor de sector techniek is beleid om de blijfkans te verhogen kansrijk.

Conclusie: de arbeidsmarktaansluiting is momenteel goed en de krappe arbeidsmarkt vraagt om sturing vanuit het hoger onderwijs, maar ingrijpen is complex. De mogelijkheden tot sturing zijn immers beperkt en vragen enerzijds om een kabinetbrede aanpak, en anderzijds om een herbezinning op de stelselverantwoordelijkheid van OCW. Vanwege de onvoorspelbaarheid van de arbeidsmarkt en het belang van studiekeuzevrijheid vraagt dit echter om een afgewogen, experimenterende aanpak. Het verhogen van de blijfkans van internationale studenten kan daarnaast bijdragen aan het tegengaan van krapte, met name in de sector techniek.

Samenvatting en kernpunten uit H3 voor H5: hoofdknelpunten en oplossingsrichtingen

- Het hoger onderwijs in Nederland is in internationaal perspectief van hoge kwaliteit – er zijn geen aanwijzingen dat er een probleem is met de kwaliteit.
- Desalniettemin is het meten van kwaliteit over de tijd heen en internationaal moeilijk of onmogelijk.
- Het is belangrijk dat het Nederlands hoger onderwijs van hoog niveau blijft en dat studeren de prioriteit krijgt die het verdient.
- Het huidige systeem leidt in combinatie met krimp (zie voor meer detail H4) tot uitdagingen voor de toekomstige arbeidsmarkt.
- Studenten kiezen te weinig voor opleidingen in sectoren waarin het arbeidsmarkttekort hoog is.
- Sturen van studentstromen op basis van arbeidsmarkttramingen is echter complex. Momenteel is er overal arbeidsmarktcrisissen en het ramen van welke arbeidskrachten en opleidingen van belang zijn voor de toekomst is lastig. Kleinschalig beleidsingrijpen verdient daarom de voorkeur.
- Eventueel overheidsingrijpen moet ingebed zijn in een bredere kabinetsstrategie ten aanzien van de maatschappelijke opgaven.

4. Toegankelijkheid hoger onderwijs

4.1 Instroom in het hoger onderwijs

In het kort

- De relatieve en absolute instroom in het hoger onderwijs is de afgelopen jaren toegenomen, ook ten opzichte van andere landen.
- Het overgrote deel van de havo en vwo studenten stroomt direct door naar het hoger onderwijs.
- Vanuit het mbo stromen minder studenten door naar het ho en dit geldt nog meer voor mbo-studenten die ouders hebben met een lager opleidings- en inkomensniveau.

- De uitval in het hbo is met 15% bijna twee keer zo groot als de uitval in het wo (8%). Switch is zowel in het hbo als het wo (19% en 17%) hoog. Uitval en switch varieert flink per studierichting, bij kleinere en selecterende opleidingen ligt het percentage lager.
- Uitval en switch (en lage rendementen) in het hbo komen relatief gezien het vaakst voor bij mannelijke studenten en bij studenten met een migratieachtergrond. Studenten met ouders die in de laagste inkomensgroep vallen, kennen zowel in het hbo als het wo de hoogste uitval.
- Het aandeel studenten dat hun diploma binnen de nominale duur plus 1 jaar behaalt is vrij stabiel. In het wo ligt dit rond de 70% en in het hbo rond de 50%. Belangrijke voorspellers voor het studierendement lijkt het huishoudinkomen te zijn, daarnaast doen mannen langer over hun studie dan vrouwen.
- Het aandeel van de studenten dat instroomt in een selecterende opleiding neemt toe. Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond (in het hbo) en mannelijke studenten (in het wo) zijn ondervertegenwoordigd bij selecterende opleidingen.
- Financiële prikkels zoals het leenstelsel en verlaging wettelijk collegegeld hebben geen aantoonbaar effect gehad op de toegankelijkheid voor havisten en vwo'ers. Het leenstelsel heeft wel een effect gehad op de instroom vanuit het mbo. De langstudeerboete had voorts een positief effect op het studierendement.

4.1.1 Toegankelijkheid ho is goed

Het Nederlands hoger onderwijsstelsel is breed toegankelijk, met een stijgende lijn in de afgelopen jaren. Toegankelijkheid is één van de pijlers van het hoger onderwijsstelsel en wordt omschreven als het feit dat *'iedereen die hiertoe gekwalificeerd is, de kans moet hebben om het hoger onderwijs met succes te betreden en te doorlopen zonder dat er sprake is van formele of informele factoren die dat kunnen belemmeren* ([ResearchNed, 2023](#)). Toegankelijkheid in den brede ziet op het proces voor de poort, tijdens de studie en tot aan succesvolle afronding van de studie. Elementen die hierbij van belang kunnen zijn, zijn financiële drempels, doorstroom, selectie en obstakels tijdens de studie. Brede toegankelijkheid wordt onder meer gewaarborgd door de doorstroom vanuit het voortgezet onderwijs naar het hoger onderwijs middels het civiele effect van een vo-diploma. Dit diploma geeft hogeronderwijs-instellingen immers voldoende zekerheid over het kennis- en vaardighedenniveau van een aspirant-student en fungeert hierdoor als een vorm van selectie vóór de poort van het hoger onderwijs. Deze waarborg past bij de algehele inrichting van het Nederlandse onderwijssysteem, waarin er in vergelijking met andere landen

sprake is van vroege selectie – namelijk bij de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs – en selectie aan de poort van het hoger onderwijs minder passend is.

Het merendeel van de scholieren uit het vo en in iets mindere mate studenten uit het mbo stromen direct, of na een tussenjaar, door naar het hoger onderwijs. Voor sommige doelgroepen, vooral studenten met ouders met een lage SES, is de doorstroom lager. De toename van toegankelijkheid blijkt ook uit het ruimschoots behalen van de Lissabondoelstelling van 40% hoogopgeleiden onder de 30-34-jarigen. In 2022 lag dit percentage op 54%. Een aanzienlijke stijging ten opzichte van 26,5% tijdens de eeuwwisseling – Nederland haalde toen de top 10 niet in deze categorie ([Eurostat, 2024](#)). Inmiddels hebben alleen Litouwen, Ierland, Cyprus en Luxemburg een hoger aandeel hoogopgeleiden.

In Nederland is er een diverse instroom van studenten, wel blijven er verschillen naar achtergrond. De instroom van studenten met een niet-westerse migratieachtergrond in het ho is tussen 2012 en 2022 gestegen van 14% naar 18%. Deze studenten stromen iets vaker door vanuit alle vooropleidingen (mbo, havo, vwo) naar het hoger onderwijs, vooral onder mbo-gediplomeerden gebeurt dat vaker dan bij andere groepen. De verschillen tussen studenten met en zonder migratieachtergrond lijken af te nemen. Voorts stromen in het hbo relatief meer studenten in met een functiebeperking dan in het wo (40% vs. 25%). Eurostudent ([2018](#)) geeft aan dat in vergelijking met andere Europese landen, ons ho veel studenten heeft met een functiebeperking. Verder zijn er bij de financiële achtergrond van de ouders wel verschillen zichtbaar. 46% van de wo-studenten heeft ouders uit de het hoogste inkomenskwintiel (K5), ten opzichte van 29% in het hbo. Het aandeel studenten met ouders in de laagste twee inkomenskwintielen is in het hbo groter (22%) dan in het wo (15%). Daarnaast stroomt van de havo circa 70% van de leerlingen uit de laagste inkomensgroep door naar het hbo, terwijl bij de hoogste inkomensgroep het gaat om 80%. Bij vwo'ers zijn deze verschillen kleiner (90% versus 95%, [CPB 2020c](#)).

Er is een toename van instroom in selecterende opleidingen. In het hbo was in studiejaar 2022-2023 respectievelijk 17%, 10% en 6% van de instroom in een selectie-, nadere-eisen- of numerus-fixus opleiding. In het wo was in totaal 33% van de instroom in een selecterende opleiding, waarvan 28% numerus fixus en 5% nadere aanvullende eisen. Vooral bij techniek, gezondheidszorg en gedrag en maatschappij (psychologie) geldt in het wo een numerus fixus. Van alle wo-masteropleidingen in studiejaar 2021 had 57% geen selectie- of andere toegangseisen ([Onderwijsinspectie, 2022](#)). 34% hanteerde selectie-eisen en 12% van de opleidingen had een capaciteitsbeperking. Vooral in de sector taal en cultuur wordt veel geselecteerd, veroorzaakt door het relatief hoge aantal researchmasters.

Vrouwen zonder migratieachtergrond volgen het vaakst een opleidingen met selectie. In het hbo is participatie bij selecterende opleidingen het laagst voor mannen met een migratieachtergrond (7%) en vrouwen met een niet-westerse migratieachtergrond (9%). Vrouwen zonder migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd. In het wo zijn alle vrouwen oververtegenwoordigd, terwijl mannen, vooral met een niet-westerse migratieachtergrond, zijn ondervertegenwoordigd. Uit een rapport van de Inspectie ([2023](#)) blijkt dat studenten uit de lagere inkomensgroepen ondervertegenwoordigd zijn in bekostigde bacheloropleidingen met een numerus fixus. In het hbo is er wel een effect zichtbaar voor de instroom van eerstegeneratiestudenten. De instroom van deze groep is relatief laag bij opleidingen met nadere eisen.

Selectie gaat gepaard met een risico op kansenongelijkheid. Recent onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs ([2023](#)) toont dat bepaalde groepen studenten, waaronder

eerstegeneratiestudenten, studenten met een migratieachtergrond of studenten met een lagere SES, minder kans hebben op toelating tot selecterende opleidingen. Dit impliceert dat de kans op toegang tot een selecterende opleiding in het hbo en wo niet alleen afhankelijk is van de capaciteiten of inzet van aspirant-studenten, maar ook van bijvoorbeeld culturele of sociaaleconomische achtergrond.

Conclusie: de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is goed maar onderzoeken wijzen uit dat bepaalde groepen studenten meer drempels ervaren in de aanloop naar én tijdens hun studie. Aandacht voor kwetsbare doelgroepen binnen de beleidsontwikkeling blijft noodzakelijk. Daarnaast is van belang dat er onderzoek naar de oorzaken en oplossingsrichtingen plaatsvindt zodat overheidsbeleid meer evidence based kan zijn. Vooralsnog zijn veel onderzoeken namelijk meer gericht op monitoring en bieden daarmee minder verklarende aanknopingspunten ([ResearchNed, 2023](#)).

4.1.2 Uitval en switch

In het hoger onderwijs vallen veel eerstejaarsstudenten uit en daarnaast switchen veel studenten. Het uitval- en switchpercentage schommelt in Nederland al jaren tussen de 25 en ruim 30%. In het instroomcohort 2021-2022 was sprake van 30% uitval en switch. Dit betrof ruim 40.000 eerstejaars ho-studenten die stopten met hun studie. Dit waren 27.552 hbo-studenten (34% van alle hbo-eerstejaars) en 12.869 wo-studenten (25% van alle ho-eerstejaars). ([Rijksoverheid, 2023f](#)). Van de hbo-studenten vallen uiteindelijk meer studenten uit (15%) ten opzichte van 8% in het wo. Voor wat betreft switch zijn de percentages vergelijkbaar; 19% van de eerstejaars hbo-studenten switchte in 2021-2022, tegen 17% van de eerstejaars wo-studenten. Na twee jaar staan studenten met een vwo-opleiding in het hbo vaker nog aan de initiële opleiding ingeschreven dan studenten uit het mbo of de havo. Verschillen in uitval tussen vwo-scholieren die doorstromen naar het hbo of naar het wo zijn verwaarloosbaar. Deze factoren vormen een indicatie dat studenten niet altijd (direct) op de voor hen meest passende plek terechtkomen hetgeen leidt tot onderbenutting van maatschappelijk talent en tot ondoelmatige inzet van publieke middelen. Het onderscheid tussen uitval en switch is echter – ook vanuit de doelmatigheid bezien – relevant. Uitval is in de kern ondoelmatig nu dit niet leidt tot rendement in de vorm van een diploma. Switch daarentegen draagt – hoewel ook ondoelmatig – onder andere bij aan persoonsvorming van de student, naast het vergaren van kennis en het ontwikkelen van vaardigheden.

Relatief veel uitval bij economie en rechten. Van de hbo-studenten is de uitval en switch het grootst bij de studierichtingen economie, gedrag en maatschappij, en het kleinst bij de kunstopleidingen. Bij wo-studenten is de grootste switch en uitval te vinden bij de studierichting rechten en de kleinste bij de studierichting landbouw ([ResearchNed, 2022](#)). In het hbo is de switch het laagst bij opleidingen met nadere eisen (7%), terwijl bij het wo deze het laagst is bij intensief kleinschalig onderwijs zoals 'university colleges' (6%).

Selecterende opleidingen kennen een lager uitval- en switchpercentage ([ResearchNed, 2022](#)). Dit lijkt te impliceren dat selectie een positief effect heeft op uitval en switch, een causaal verband tussen selectie en de lagere percentages is echter niet aangetoond. Er zijn diverse andere factoren die – naast selectie – van invloed kunnen zijn. Bepaalde opleidingen kennen bijvoorbeeld een kleinschalig karakter waardoor er meer (individuele) aandacht is voor de student. Een andere factor is onder andere de studentpopulatie van een opleiding waardoor er een aanzuigende werking uitgaat van studenten die in de regel al meer succesvol zijn.

Meer switch bij (mannelijke) studenten met een niet-westerse migratieachtergrond, eerstegeneratiestudenten en studenten met een functiebeperking. De uitval en switch zijn hoger bij mannelijke studenten met een niet-westerse migratieachtergrond en bij studenten met ouders met een laag inkomen, maar de verschillen tussen deze groepen nemen af ([CBS, 2017](#)). Studenten met een functiebeperking switchen en vallen vaker uit in zowel het hbo als het wo in vergelijking met studenten zonder functiebeperking (36% versus 28% en 22% versus 16%). Over

het algemeen is de uitval en switch lager bij vrouwen dan bij mannen (een verschil van 7%-punt). De Monitor beleidsmaatregelen bevestigt ook dit beeld ([Researchned, 2022](#)). Eerstegeneratiestudenten (zonder migratieachtergrond) vallen zowel in het hbo als het wo vaker uit dan studenten met ouders die een ho-diploma behaalden. In het hbo switchen ze iets minder vaak, in het wo juist iets vaker ([Rijksoverheid, 2023f](#)).

Zowel in het hbo als in het wo maakt het voor de kans op uitval uit naar welke instelling de student gaat. Uit de Staat van het onderwijs ([2024](#)) blijkt dat er tussen instellingen grote verschillen bestaan in het percentage eerstejaarsstudenten dat uitvalt. Dit is ook het geval nadat wordt gecorrigeerd voor factoren als studentenpopulatie of verschillen per sector. Deze verschillen bestaan eveneens bij de doorstroom van hbo-studenten naar het wo. 25% van de hbo-geplundeerden kunnen niet zonder meer doorstromen naar wo-masteropleidingen.

Tot de top drie redenen die eerstejaarsstudenten voor uitval en switch geven behoren: het niet uitkomen van verwachtingen, een verkeerde studiekeuze en tot slot het niet aansluiten van de manier van onderwijs. Uit de beleidsmonitor ([ResearchNed, 2022](#)) blijkt dat een goede match met de opleiding en een bewuste studiekeuze de kans op uitval of switch in zowel het hbo als wo significant verkleint. Daarnaast is een belangrijke factor van studiesucces een binding met de studie. Onderwijsintensiteit, gemeten in verplichte contacturen, kan daarbij leiden tot betere binding aan de opleiding. Het verschil in uitval en switch tussen hbo en wo kan voorts deels worden verklaard door het hebben van een betaalde baan. In 2021-2022 had 80% van de hbo'ers een betaalde baan, terwijl dit bij wo'ers 70% was. Europees gezien hebben Nederlandse studenten relatief vaak een bijbaan (85% versus 76%), maar is het gemiddeld aantal uren wat ze daaraan besteden weer erg laag (17 uur versus 27 uur). Het hebben van een betaalde baan gaat ook voornamelijk ten koste van de vrije tijd van de student en dit heeft pas significant effect op de studieduur wanneer meer dan 25 uur per week wordt gewerkt (zie [Beerkens et al., 2011](#); [Hovdhaugen, 2013](#)).

4.1.3 Studierendement

Bachelorrendement betreft studenten die binnen de nominale duur plus 1 jaar hun bachelordiploma behalen. Voor het hbo leidt dit bij voltijdsstudenten tot een gemiddelde studieduur van 5,1 jaar en voor het wo 4,1 jaar.²³ Vervolgens doen voltijd wo-studenten gemiddeld nog 1,7 jaar over een voltijd eenjarige master. Zowel de hbo- als wo-bachelorrendementen zijn stabiel. 50% van de hbo-studenten behaalt gemiddeld genomen binnen 5 jaar een diploma, voor de wo-student geldt dat 75% van de studenten binnen 4 jaar hun diploma behaalt. Relevant voor het studierendement is dat het deels interacteert met uitval en switch, bijvoorbeeld doordat een switch invloed heeft op het bachelorrendement. De redenen voor uitval en switch zijn echter niet altijd hetzelfde als oorzaken voor een lager studierendement.²⁴

Het bachelorrendement van hbo-studenten met een vwo-vooropleiding is het hoogst. Studenten met een mbo-vooropleiding hebben het laagste rendement. Het huishoudinkomen lijkt van invloed op het opleidingsrendement: studenten afkomstig uit huishoudens met hogere inkomens behalen vaker hun diploma binnen de nominale tijd. Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond behalen hun diploma minder vaak binnen de nominale termijn (dit geldt sterker binnen het hbo). De sterkste voorspeller van het behalen van het diploma is echter het geslacht; vrouwen behalen het diploma vaker binnen de nominale duur plus 1 jaar dan mannen. Ook hier geldt dat combinaties van kenmerken het effect versterken. Ter illustratie, elk jaar langer studeren kost de overheid grofweg 9000 euro per student. Het

²³ Bij het hbo betreft dit een voltijdsstudie met een nominale studieduur van vier jaar, in het wo een bachelor met een nominale studieduur van drie jaar.

²⁴ Denk hierbij bijvoorbeeld aan: de juiste studiekeuze gemaakt, maar vertraging door mantelzorg.

collegegeld in 2023/2024 is ongeveer 2300 euro (een kwart van wat de overheid bijdraagt). Een student die uitvalt, gaat bovendien de arbeidsmarkt op zonder een ho diploma (hoewel mbo-instromers wel met een kwalificatie de arbeidsmarkt betreden).

Conclusie: naast veel uitval en switch, laat het studierendement nog te wensen over (binnen de nominale duur plus 1 jaar). Al jaren haalt gemiddeld 50% van de hbo-studenten binnen vijf jaar het hbo-diploma, inclusief switchers die binnen vijf jaar afstuderen. Bij wo-studenten haalt ruim driekwart binnen vier jaar een bachelordiploma. Daar geldt dat de bachelorrendementen redelijk stabiel zijn, met recent een lichte daling van 2%-punt ([Monitor beleidsmaatregelen '22-23](#)).

4.1.4 Effecten van beleid op in- en doorstroom en toegankelijkheid

Effecten van beleidsmaatregelen als het leenstelsel of verlaagd collegegeld zijn niet significant positief. Het aantal mbo-doorstromers is recentelijk gedaald, waarschijnlijk door enerzijds de recente invoering van de basisbeurs en anderzijds een goed perspectief op de krappe arbeidsmarkt ResearchNed ([2020](#)). CPB-onderzoek ([2020](#)) laat voorts zien dat invoering van het leenstelsel in 2015 de toegankelijkheid van het hoger onderwijs niet beïnvloedde. Tot slot had de Wet verlaagd collegegeld, ingevoerd in 2018, geen aantoonbaar effect op toegankelijkheid en is daarom recent weer afgeschaft ([Berenschot, 2021](#)).

Uit literatuur blijkt dat uitval en switch een hardnekkige en complexe problemen zijn.

Uitval en switch hebben verschillende en veelal meerdere oorzaken. Onderzoeken gericht op de bewezen effectiviteit van beleidsinterventies in het kader van uitval en switch bieden onvoldoende verklaring op de onderliggende oorzaken van het probleem en de daarbij behorende oplossingsrichting. Zo stelt KBA Nijmegen in haar onderzoek ([2022](#)) dat er vaak sprake is van quasi-experimenteel onderzoek, waardoor er geen sprake is van harde effectmetingen van beleidsinterventies. Daarnaast is de interventie er vaak één van velen en hoort het bij een breder palet rondom het instroombeleid waardoor de werking van een specifieke interventie lastig aantoonbaar is. In de overzichtsstudie zijn echter wel verschillende (inter)nationale interventies in kaart gebracht waarbij de effectiviteit is beoordeeld aan de hand van de meeste bewijslast. Een van de meest bewezen interventies ziet op het inspelen op de begeleiding/coaching door peers bij de overgang naar het hoger onderwijs en geeft aan dat de bewijslast bij interventies gericht op het verbeteren van de aansluiting van studievaardigheden ook hoog is. Daarnaast is er een sterke bewijslast voor zomerprogramma's en begeleiding/coaching/interventies door professionals. Ook de Inspectie stelde in haar onderzoek ([2009](#)) dat een beter rendement haalbaar is door in te zetten op een meer integraal strategisch beleid vanuit de instelling. Succesfactoren die bijdragen aan beter rendement zien volgens de casestudie onder andere op matching aan de poort, kleinschalige inrichting van groepen en actieve, persoonsgerichte studiebegeleiding.

4.1.5 Welzijn studenten en persoonsvorming

In het kort

- Gemiddeld gezien zijn afgestudeerden van ho-instellingen relatief vaak maatschappelijk betrokken. Ze nemen vaker deel aan het verenigingsleven en zijn vaker politiek actief. Ook internationaal gezien zijn Nederlandse ho-studenten politiek meer actief.
- De laatste 10 jaar is de deelname aan het verenigingsleven en de politieke betrokkenheid van de gehele populatie overigens wel afgenomen, dit effect is nog sterker zichtbaar bij oud-ho-studenten.
- Het aandeel ho-studenten met psychische problemen neemt toe. Dit geldt echter voor alle jongeren en bijna alle leeftijdscohorten (ouder dan 12 jaar), maar hoe jonger, hoe groter het effect. Daarnaast kampen vrouwelijke studenten gemiddeld genomen met meer mentale problematiek dan mannelijke studenten.

Er is een toename van psychische klachten onder studenten. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de mentale gezondheid van studenten onder druk staat. Tijdens de coronapandemie is de druk enkel toegenomen. De onderzoeken van het Trimbos, ECIO en RIVM ([2023](#)) naar stress en prestatiedruk in het hoger onderwijs stellen dat de stress en prestatiedruk vaak voortkomen uit een opeenstapeling van onzekerheden. Het RIVM ([2022](#)) stelde dat de helft van de studenten aan ho- en wo-instellingen psychische klachten ervaarde, waarvan 12% ernstig. CBS-cijfers ([2023](#)) tonen dat het aandeel van jongeren met psychische klachten tussen 2010 en 2017 rond de 11% schommelde, maar daarna steeg om vervolgens een piek te bereiken van 22,5% in 2021. In 2022 leek het aandeel weer af te nemen, maar dit niveau is wel aanzienlijk hoger dan eerder. Het verschil tussen CBS- en RIVM-cijfers kan veroorzaakt worden door een definitieverschil. Het RIVM ([2022](#)) verbindt psychische klachten aan studieproblemen en onzekerheid, met prestatiedruk als sleutelwoord. Onderzoek toont voorts aan dat internationale studenten bovengemiddeld veel stress ervaren. Dit is op zich niet verrassend, omdat internationale studenten additionele uitdagingen ervaren zoals taal- of cultuurbarrières en het ontbreken van een sterk lokaal sociaal netwerk ([Prieto-Welch, 2016](#)). Het CBS-onderzoek ([2022](#)) geeft aan dat het onduidelijk is of de verslechtering van de cijfers in 2021 veroorzaakt wordt door corona, maar dat uit onderzoek wel blijkt dat 47% van de jongeren vindt dat dit hun leven in het algemeen (heel) negatief heeft beïnvloed.

Er is landelijk beleid op het aanpakken van studentenwelzijn, maar precieze effecten zijn lastig meetbaar. In 2023 is beleid hierop ingezet met nadruk op: (1) preventie, (2) vergroten van kennis en kunde bij ho-professionals, (3) versterken van een 'sense of belonging' bij studenten en (4) het uitbreiden van de samenwerking tussen instellingen en externe organisaties zoals gemeenten en GGD-en ([Rijksoverheid, 2023g](#)). Ten slotte zijn er opleidingen die cijfers en cum laude afschaffen om de prestatiedruk te minderen ([VU, 2023](#)), maar het effect op studentenwelzijn en kwaliteit is nog onduidelijk. Een tussenevaluatie van de aanpak studentenwelzijn volgt in 2025.

Nederlandse studenten zijn actief betrokken in de maatschappij. Dit blijkt uit CBS-onderzoek. Wo-masterafgestudeerden bieden vaker informele hulp, zijn meer actief in het verenigingsleven, doen vaker vrijwilligerswerk en zijn politiek actiever dan hbo- of wo-bachelorafgestudeerden. Oud hbo- en oud-wo-bachelor studenten zijn op hun beurt weer actiever op deze gebieden dan de rest van de bevolking. Vergeleken met de EU tonen EU-rapportages

(2024) dat Nederlandse studenten gemiddeld geïnteresseerder zijn in politiek, met een verschil in ho-studenten /afgestudeerden (75% geïnteresseerd) en niet ho-studenten/afgestudeerden (60%).

Hoger onderwijsinstellingen werken actief aan maatschappelijke participatie. Instellingen kunnen bijvoorbeeld studenten aanmoedigen deel te nemen aan maatschappelijk leven via verenigingslidmaatschap, vrijwilligerswerk, (top)sport of bestuursactiviteiten. Aanmoediging kan zowel mondeling als financieel, maar de effecten hiervan zijn onduidelijk. Daarnaast is er een pilot gestart in september 2023 die studenten meer ruimte geeft voor nevenactiviteiten met onderwijs- en toetsvrije weken ([Rijksoverheid, 2022c](#)). De resultaten van de pilot zijn bij het schrijven van dit IBO nog niet bekend.

De actieve participatie in de maatschappij is tussen 2012 en 2022 over het algemeen afgenomen. Zo daalde het percentage hbo- en wo-bachelorafgestudeerden dat vrijwilligerswerk deed van 61,9% in 2012 naar 50,3% in 2022. Deze trend is zichtbaar in de hele populatie en lijkt sterker te zijn bij oud-ho-studenten. CBS-cijfers tonen eveneens opvallend lage frequentie van de sociale contacten bij hogere opleidingsniveaus. Zo heeft gemiddeld 8,6% van oud-studenten met een bachelor en 7,7% van oud-studenten met een wo-master dagelijks contact met de burens, vergeleken met het landelijk gemiddelde van 13%.

Conclusie: mentaal welzijn van studenten staat onder druk en heeft ook invloed op de studieprestaties van studenten. Maatschappelijke betrokkenheid en mentale gezondheid van studenten worden voornamelijk beïnvloed door factoren buiten het hoger onderwijs. Hierbij valt te denken aan ervaringen bij vooropleidingen en brede maatschappelijke ontwikkelingen (stressverhogende invloed van social media bijvoorbeeld, zie [Zsila en Reyes, 2023](#)). Hoewel het hoger onderwijs niet de primaire oorzaak is, kunnen onderwijsinstellingen een faciliterende rol spelen bij het versterken van de mentale weerbaarheid en maatschappelijke betrokkenheid. Instellingen hebben daarvoor verschillende mogelijkheden, met elk verschillende effectiviteit.

4.2 Relatie overheid en instellingen

Instellingen en studenten hebben een gedeelde verantwoordelijkheid voor het studiesucces, maar de prikkels in het huidige stelsel werken onvoldoende. Zoals eerder in hoofdstuk 2 genoemd, biedt de huidige inrichting van de wet- en regelgeving beperkte sturingsmogelijkheden voor het Rijk. De beperkte sturing is eveneens zichtbaar op andere doelen die niet in de wet zijn geconcretiseerd. De (gedeelde) verantwoordelijkheid rondom studiesucces is eveneens een maatschappelijk doel dat niet concreet is opgenomen in de wetgeving. De verantwoordelijkheid hiervoor is in die zin gedeeld, dat studenten enerzijds middels prikkels van bijvoorbeeld het studiefinancieringsstelsel (nominaal plus 1 jaar) en het bindend studieadvies gestimuleerd worden in het maken van de juiste keuze en het succesvol doorlopen van hun opleiding. Instellingen hebben anderzijds een incentive middels het verdeelmodel (genoemd in hoofdstuk 2) om de student zo goed mogelijk door de studie te begeleiden. Hoewel instellingen het probleem van uitval, switch en beperkt studierendement erkennen en hier structureel op inzetten, blijft het probleem hardnekkig. Alle inzet van instellingen en afspraken in het sectorakkoord rondom studiesucces ten spijt, is er geen sprake van een substantiële wijziging van uitval of switch of een verbetering van rendementen. Dit leidt tot de vraag in hoeverre de huidige individuele benadering van instellingen doelmatig en doeltreffend is en de sturing vanuit het Rijk voldoende.

4.3 Een dekkend nationaal en regionaal onderwijsaanbod

In het kort

- Uit onderzoek blijkt dat er sprake is van een goed gespreid, macrodoelmatig aanbod.
- Door demografische krimp neemt het aantal studenten met name in het hbo de komende jaren af.
- In regio's met grotere daling in de instroom zijn instellingen gemiddeld kleiner en daarbij zullen als eerste keuzes over het opleidingsaanbod moeten worden gemaakt.
- Kleine opleidingen in deze regio's bevinden zich met name in de tekortsectoren onderwijs en techniek.
- Associatedegree-hbo-opleidingen dragen bij aan uitbreiding van het aanbod op plaatsen waar eerder geen of minder hoger onderwijs was.
- Instellingen maken de keuze om opleidingen te behouden of te stoppen. OCW heeft geen instrumenten om een dergelijk besluit te kaderen of te toetsen op de effecten die dit op macroniveau heeft.

4.3.1 Schaalgrootte en spreiding van het aanbod

De omvang van instellingen in het hoger onderwijs varieert naar regio. In het hbo is de Hogeschool van Amsterdam de grootste met 80 opleidingen en 46.417 studenten. In het wo is dat de Universiteit van Amsterdam met 157 verschillende opleidingen en 42.143 studenten. Kleinere instellingen zijn bijvoorbeeld monosectorale hbo-instellingen zoals de Iselinge Hogeschool (2 opleidingen) en de transnationale universiteit Limburg (samenwerking Maastricht University en Universiteit van Hasselt), met 5 opleidingen. Parallel aan de bevolkingsomvang zijn instellingen in de perifere delen van het land kleiner dan instellingen in de randstad. In de brede hogescholen in de Randstad stroomden in 2023 36.000 studenten in, in de hogescholen in het noorden, oosten en zuiden waren dat er respectievelijk 15.000, 14.000 en 20.000.

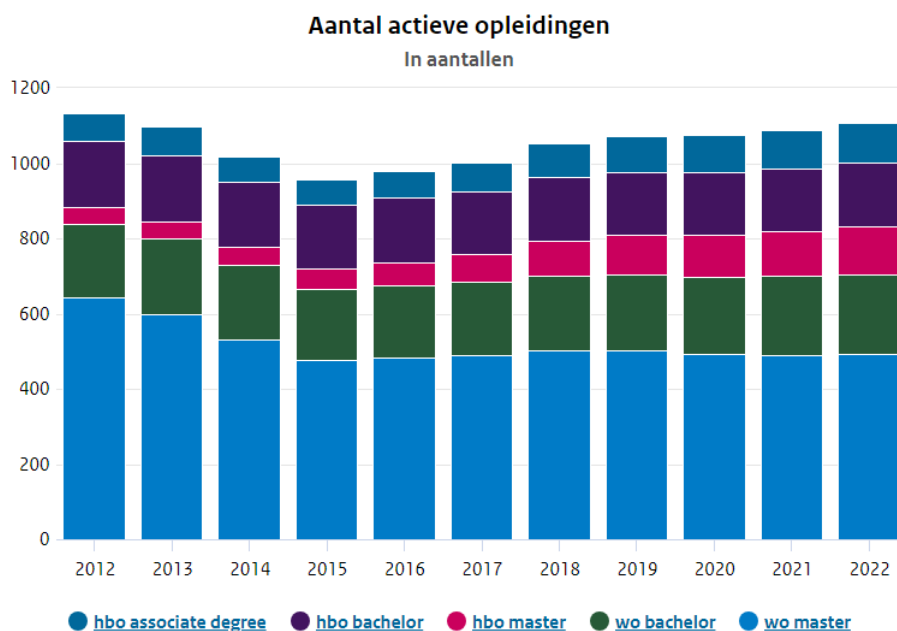
Toename wo-studenten in verhouding tot het hbo. In 2003 stroomde 78% van alle Nederlandse eerstejaars-bachelorstudenten in bij een hbo-opleiding en 22% in een wo-opleiding. Daarbij is er in de afgelopen 20 jaar een verschuiving waarneembaar: in 2023 stroomde 70% van alle Nederlandse eerstejaars-bachelorstudenten in bij het hbo. Een internationale vergelijking is lastig, maar in Vlaanderen is het aandeel bijvoorbeeld 53% hbo en 47% wo voor studiejaar 2022-2023 ([Statistiek Vlaanderen, 2024](#)). De studenten verdelen zich in het hbo over 1437 opleidingen en in het wo over 1220 opleidingen. Het hbo biedt 1437 opleidingen aan, het wo biedt er 1220 aan.

Het aantal opleidingstitels nam licht toe in zowel het hbo als het wo. Uit onderstaande figuur 5 blijkt dat het aantal opleidingstitels tussen 2012 en 2015 afnam om vervolgens vanaf 2016 met gemiddeld respectievelijk 5% in het hbo en 2% in het wo toe te nemen. Het aantal wo-masters is in de totale periode met 22% gedaald. Het aanbod hbo-masters en hbo-associatedegrees (formeel sinds 2018 geregistreerd) is sinds 2012 met respectievelijk 139% en 35% gegroeid.²⁵ De daling in het aantal wo-masters is met name toe te schrijven aan de herstructurering in de geesteswetenschappen: van 250 unieke opleidingen naar 21 brede opleidingen in gezamenlijk overleg. Ook in het wo-recht en -landbouw en -natuurlijke omgeving nam het aantal opleidingen af, terwijl ze in wo-techniek, wo-gedrag en maatschappij, wo-gezondheidszorg juist toenamen. Tot slot valt een toename op in het aantal sectoroverstijgende opleidingen. Het aantal bacheloropleidingen in het hbo is sinds 2010 min of meer gelijk gebleven.

²⁵ Achterhoek, Groningen, Helmond-de Peel, Noord-Holland Noord, Noord- en Zuid-Limburg, Twente en de stedendriehoek Noord- en West-Veluwe.

Vanwege de internationalisering is sprake van een daling van enkel Nederlandstalige bachelors (282 naar 222 opleidingen) en een toename van Engelstalige bachelors (van 122 naar 201).

Figuur 5: Aanbod opleiding in Nederland, naar kenmerken



Bron: [OCW in cijfers \(2024\)](#)

4.3.2 Spreiding van het opleidingsaanbod en effect daling studentaantallen

Regionale factoren zijn van belang bij de ontwikkeling van hoger onderwijs en het vestigen van nieuw aanbod hangt sterk samen met regionale behoeften ([Rijksoverheid, 2019a](#)). De vestiging van een derde technische universiteit in Twente of de vestiging van de Open Universiteit in Heerlen zijn hier voorbeelden van. De vestiging van campussen op plekken waar eerder geen of beperkt hoger onderwijs werd aangeboden, heeft ook plaatsgevonden in Almere (2010), Roosendaal (2016), Den Haag (uitbreiding universiteit Leiden vanaf 2010) en de Drechtsteden (2022). Op verschillende plekken bestaat het aanbod voornamelijk uit associatedegree-opleidingen, waarmee hoger onderwijs toegankelijker wordt. Dit kan bijdragen aan de verbetering van brede welvaart ([Elke regio telt!](#)). Verder is bij een nieuwe vestigingslocatie vaker sprake van samenwerking tussen instellingen. Het komt ook voor dat opleidingslocaties aanbod verminderen of dat een locatie wordt opgeheven.

De verwachting is dat het aantal studenten in het wo verder stijgt, maar in het hbo in 2035 is gedaald tot op het niveau van 2010. Deze verwachte daling hangt samen met de geraamde bevolkingsontwikkeling: het aantal 17- tot 25-jarigen neemt de komende jaren af ([OCW, 2023](#)). In het wo is de afgelopen 10 jaar een substantiële groei geweest, en groeit het studentenaantal tussen 2024 en 2029 nog licht, gesteld dat het aantal internationale studenten gelijk blijft of toeneemt. Op de lange termijn wordt ook in het wo een daling verwacht. Omdat de demografische ontwikkelingen regionaal sterk verschillen ([Rijksoverheid, 2023h](#)), verwachten hogescholen en universiteiten in regio's aan de randen van Nederland een grotere daling in studentenaantallen dan in andere regio's, parallel aan de daling in de algehele bevolking en het aantal huishoudens ([PBL, 2022](#)). Uit prognoses van DUO blijkt dat het aantal ingeschrevenen in de bacheloropleidingen bij hbo-instellingen in de komende tien jaar meer dan 20% daalt in acht arbeidsmarktregio's. De gemiddelde daling in het hbo in Nederland is de komende 10 jaar geprognosticeerd op 10%, waarbij er vanaf 2029 een versnelling in de daling optreedt.

De geraamde daling is groter in regio's die al langere tijd achterstand kennen. Het gaat om de Achterhoek, Groningen, Helmond-de Peel, Noord-Holland Noord, Noord- en Zuid-Limburg, Twente en de stedendriehoek Noord- en West-Veluwe. Deze gebieden liggen in of nabij regio's die als voorbeeldregio's in het rapport 'Elke regio telt!' zijn opgenomen, en die ook in het verleden in kabinetsbeleid rondom versterking van de regio de aandacht hebben gekregen ([Rijksoverheid, 2019b](#)). Deze regio's kennen enkele brede hogescholen met meer dan 20% geprognoseerde daling in een periode van 10 jaar. Daarnaast worden ook enkele kleine, monosectorale instellingen in het onderwijsdomein en de groene sector hiermee geconfronteerd. In Noord- en Zuid-Limburg stonden in 2013 nog 20.000 studenten in het hbo ingeschreven, dit zal naar verwachting in 2033 nog 11.000 zijn. In een periode van twintig jaar zal het aantal ingeschrevenen dus met 43% gedaald zijn. Voor Twente is dit 34%, voor Zeeland 32% en voor Groningen 24%.

De kleine opleidingen in regio's met dalende bevolking zitten met name in het cluster techniek en het cluster vo-lerarenopleidingen. De teruggang in instroom in deze opleidingen is een landelijk fenomeen. Doordat instellingen aan de randen van Nederland in verhouding minder groot zijn en daarbij minder grote opleidingen hebben dan instellingen in de randstad, en doordat technische opleidingen relatief dure voorzieningen kennen, zijn het in de eerste plaats de technische opleidingen en in de tweede plaats de vo-lerarenopleidingen waarvoor zonder beleidsinterventies als eerste risico's ontstaan voor behoud van de opleiding.

Conclusie: demografische ontwikkeling zorgt voor druk op opleidingsaanbod in krimpregio's en bij kleine opleidingen. Een substantiële krimp leidt ertoe dat onderwijsaanbod moeilijker in stand kan worden gehouden dan in situaties van stabiliteit of groei. Vooralsnog zit dit risico vooral bij het hbo op specifieke opleidingen en bij monosectorale instellingen. Daar waar instellingen in de praktijk kleine opleidingen met kruisfinanciering en door onder meer kostendeling (uit grotere opleidingen) bekostigen en daarmee in stand houden, komt dit mechanisme onder druk te staan bij algehele krimp. Deze ontwikkeling leidt tot een punt waarop keuzes moeten worden gemaakt omtrent het aanbod van hoger onderwijs in de regio. Bij het verdwijnen van opleidingen moet in acht worden genomen dat studenten minder vaak kiezen voor opleidingen wanneer die niet in de nabijheid worden aangeboden (bijvoorbeeld voor bèta-technische opleidingen ([Landscape 4TU, 2023](#))). Dit geldt in sterkere mate voor het hbo dan voor het wo, omdat wo-studenten doorgaans een grotere reisbereidheid hebben. Uit een PBL-simulatie ([2022](#)) blijkt dat 25% van de jongeren niet binnen 45 minuten bij een instelling voor hoger onderwijs kan komen. Dit onderschrijft het belang van het behoud van aanbod in de regio.

4.2.3 Beleid omtrent opleidingsaanbod

In het verleden zijn vanuit het Rijk verschillende herstructureringen geweest in het opleidingsaanbod. In paragraaf 3.3 is uiteengezet welke aspecten een rol spelen bij sturing op het opleidingsaanbod. Demografische krimp en kleine opleidingen doen een beroep op dit beleidsterrein. Instellingsbesturen kunnen zelfstandig opleidingen aanpassen, starten of stopzetten. Dit heeft effect op het stelselniveau en staat soms op gespannen voet met de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW, die verantwoordelijk is voor het stellen van deze kaders. In het verleden heeft dit geleid tot enkele herordeningen van het opleidingsaanbod. In de jaren '80 voerde Wim Deetman als minister van OCW maatregelen door onder de noemer 'Taakverdeling en Concentratie' en 'Selectieve Krimp en Groei', waarmee een opschoning plaatsvond van het studierichtingenaanbod ([Huisman, 2012](#)). De invoering van het bachelor-master-stelsel in 2002 en de invoering van de 'harde knip' in 2011 zijn eveneens gepaard gegaan met een verandering in het opleidingsaanbod. De omvorming van het cluster taal en cultuur (geesteswetenschappen) en hbo-techniek zijn voorbeelden van de laatste herstructureringen. Overheidsbeleid dat uitbreiding van graden of type programma's betreft, zoals uitbreiding van de financiering voor hbo-masters en de invoering van de associate degree, is daarnaast een belangrijke factor die het onderwijsaanbod beïnvloedt.

De overheid moet keuzes maken in welke mate maatschappelijk relevante, maar kleine opleidingen blijven bestaan. Bij druk op het opleidingsaanbod wordt het onvermijdelijk dat er

keuzes worden gemaakt, omdat niet elke opleiding bij een krimpende populatie overeind zal kunnen blijven. Daarbij is het wenselijk dat in eerste instantie wordt gekeken naar het publieke belang, bijvoorbeeld naar opleidingen waar in de (regionale) arbeidsmarkt behoefte aan is. De waarde van hoger onderwijs is breder dan enkel arbeidsmarktrelevantie, mede omdat de arbeidsmarkt zich voortdurend dynamisch ontwikkelt. Zo kan een taalstudie, ook als het arbeidsmarktperspectief beperkt is, belangrijke maatschappelijke of wetenschappelijke waarde hebben. Ook zijn er soms politieke wensen om opleidingen te behouden, zoals het beschermen van (streek)taal (Nederlands, Fries) en het opleiden van islamitische geestelijken. De overheid ondersteunt deze opleidingen via bestuurlijke afspraken en sectorplannen, maar kan instellingen niet dwingen deze opleidingen te (blijven) verzorgen. Verhoging van de vaste voet in de bekostiging kan bijdragen aan het behoud van kleine studies ([Jongbloed et al., 2018](#)), maar leidt anderzijds tot minder inkomsten voor grotere studies. Met betrekking tot samenwerking als middel om het opleidingsaanbod efficiënt in stand te houden, geldt dat instellingen belemmeringen ervaren op het gebied van uitbesteding van onderwijs, examinering/bekostiging en kwaliteitszorg.

Conclusie: sturing op het opleidingsaanbod kan nodig zijn wanneer het maatschappelijk belang en het belang van de instelling tegengesteld zijn. De rendabiliteit van opleidingen hangt samen met het aantal studenten, wat samenhangt met de huidige bekostigingssystematiek (zie paragraaf 2.1). Interesse van studenten is moeilijk om te voorspellen en te sturen. De overheid heeft maar heel beperkt invloed op studiekeuze. Met beleid gericht op communicatie probeert de overheid al jaren meer studenten aan te trekken voor bèta-technische opleidingen, maar met beperkt succes. Ook heeft de overheid in het huidige stelsel weinig directe invloed op keuzes omtrent het opleidingsaanbod. Maar het stoppen van opleidingen kan leiden tot maatschappelijk (ongewenst) verlies.

4.4 Beleidsreflecties toegankelijkheid hoger onderwijs

De student op de juiste plek krijgen is noodzakelijk om de doelmatigheid van het hoger onderwijs te verbeteren. Daarnaast is het vanuit het studentperspectief essentieel om de student – middels de juiste studiekeuze – tot maximale ontplooiing te doen komen. Zoals eerder genoemd is er een breed scala van beleidsinterventies ingezet en beschikbaar, maar is de effectiviteit onvoldoende bewezen. Dit komt onder andere doordat de maatregelen niet in isolement kunnen worden gezien en daardoor niet kunnen worden gemeten. Toch blijft inzet op reductie van uitval en switch en het verbeteren van het studierendement noodzakelijk. Hierbij kan het helpen om het studiesucces, meer dan in het huidig stelsel, tot een gedeelde verantwoordelijkheid tussen student en instelling te maken. Invoering van het leerkrediet, zoals men in Vlaanderen kent, behoort tot de mogelijkheden. Dit betreft weliswaar een fundamentele wijziging van het stelsel, maar grijpt – bij gebruik van de juiste parameters – aan op verschillende in dit IBO geconstateerde knelpunten. Studenten krijgen met dit stelsel meer de regie over hun studiekeuzes, waarbij flexibilisering/modulair studeren mogelijk wordt. Dit kan behulpzaam zijn bij de combinatie van werk en scholing in het kader van arbeidsmarkttekorten (hoofdstuk 3). Instellingen krijgen daarbij te maken met meer verantwoordelijkheid voor het studierendement door een andere vorm van bekostiging, waardoor er een sterkere prikkel ontstaat om studenten te ondersteunen in hun studiesucces (hoofdstuk 2). De invoering van dit leerkrediet in Nederland en de mogelijke effecten die dit kan hebben, zouden dan ook zorgvuldig in kaart gebracht moeten worden, alvorens de slagingskans voor het Nederlandse onderwijsstelsel te kunnen bepalen.

Studievoorlichting en begeleiding van toenemend belang. Om uitval en switch te voorkomen, is het maken van een goede studiekeuze en de daarbij behorende studievoorlichting van belang. Intensivering van de beleidsinterventies voor de poort van het hoger onderwijs (onder andere studiekeuzeoriëntatie, voorlichting en matching) en eenmaal door de poort, in de vorm van begeleiding, zijn cruciaal. De interventies kunnen ook als instrument dienen om de academic drift te beperken en de keuze meer te verleggen naar de meest passende opleiding, ook als het gaat om de keuze voor een praktische of een theoretische opleiding. Een gezamenlijk hbo/wo-jaar kan studiekeuzers helpen om de keuze bewuster te maken. Volgens ROA-onderzoek ([2024](#)) kan

loopbaanbegeleiding bijdragen aan een lagere switch en een soepelere overgang tussen opleiding en arbeidsmarkt. Vooral jongeren met laagopgeleide ouders hebben hier baat bij. Naast arbeidsmarktinformatie zou meer nadruk op de maatschappelijke waarde van opleidingen kunnen bijdragen aan de motivatie van studenten om voor een bepaalde studie te kiezen ([ROA, 2024](#)). Tot slot kan ook een skills-gerichte arbeidsmarkt bijdragen aan een minder sterk op diploma's gerichte werving van nieuwe arbeidskrachten.

Regionaal beleid is nodig om weloverwogen keuzes over opleidingsaanbod bij dalende studentenaantallen te maken. Demografische krimp kan leiden tot een teruggang in het opleidingsaanbod in sommige regio's, en de regionale kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt beïnvloeden. Samenwerking rondom kleine, kwetsbare opleidingen biedt kansen, zoals het delen van docenten en voorzieningen tussen mbo-, hbo- en wo-instellingen in de technieksector. Landelijke afstemming is belangrijk voor sectoren met veel kleine opleidingen, zoals techniek en vo-lerarenopleidingen, om de nationale impact van regionale besluitvorming inzichtelijk te maken. De overheid moet hiervoor kaders aanreiken. Aanbevelingen van de Onderwijsraad en CDHO omvatten het stellen van normen voor efficiëntie en studentenkeuze, een licentiesysteem voor kleine opleidingen, en verbetering van reflectie op macrodoelmatigheid. Samen met lokale instellingen en het bedrijfsleven kunnen regioplannen worden opgesteld om het lokale onderwijs zo effectief mogelijk aan te bieden.

Samenvatting en kernpunten uit H4 voor H5: hoofdknelpunten en oplossingsrichtingen

- Uitval en switch blijft relatief hoog en het studierendement laag.
- Er is een maatschappelijke trend om te kiezen voor de hoogst mogelijke opleiding (academic drift).
- Mentaal welzijn van studenten staat onder druk, het blijft van belang om hier oog voor te hebben bij beleidsontwikkeling.
- Krimp zorgt voor druk op het opleidingsaanbod in krimpregio's en heeft ook impact op kleine opleidingen. Dit kan tot druk op toegankelijkheid in bepaalde regio's leiden.
- Krimp maakt regionaal en sectoraal beleid noodzakelijk om eventuele verschraving van het aanbod in goede banen te leiden. Samenwerking tussen instellingen biedt kansen.

5. Beleidsvoorstellen

5.1 Conclusies, hoofdknelpunten en oplossingsrichtingen

Op basis van hoofdstukken 2 tot en met 4 worden in dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies getrokken en de hoofdknelpunten toegelicht met daarbij verschillende beleidsopties.

Het hoger onderwijs heeft hoogwaardige instellingen die de volgende generaties op een goede manier klaarstomen voor de maatschappij. In internationaal perspectief is het hoger onderwijs in Nederland van hoge kwaliteit. Hoewel kwaliteit niet eenvoudig is om te meten en te vergelijken, zijn er wel verschillende indicaties. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de accreditaties van opleidingen, vergelijkende cijfers over de investeringen in hoger onderwijs en de voor een klein land goede positie als het gaat om de onderzoeksoutput (zie 4.1). Daarbij is docentkwaliteit van groot belang, waarbij recent met onder meer de verplichte BKO belangrijke stappen zijn gezet in professionalisering (zie 3.2). Er zijn dus geen indicaties dat er momenteel een probleem is met de kwaliteit van het hoger onderwijs. Echter, het krijgen van goed inzicht in kwaliteit en het voldoende benutten en kunnen vergelijken van verschillende kwaliteitsmetingen is en blijft een uitdaging. Het is belangrijk dat het Nederlands hoger onderwijs van hoog niveau blijft (het instroomniveau van scholieren lijkt immers de komende jaren een punt van aandacht, zie 3.1), en dat studeren en het beroep van leraar het hoge aanzien ontvangen dat zij verdienen.

Vooruitkijkend signaleert dit IBO verschillende uitdagingen voor het hoger onderwijs, en in het bijzonder de volgende drie kernknelpunten. Ten eerste: de student zit vaak niet op de juiste plek, hetgeen resulteert in hoge mate van uitval en switch, en het studierendement laat te wensen over. Ten tweede worden op student- en instellingsniveau (micro) keuzes gemaakt die niet tot de meest doelmatige oplossing op maatschappijniveau (macro) leiden. Dat is onwenselijk in het licht van de krappe arbeidsmarkt en de uitdagingen voor de krimpregio's. Als laatste kan de relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen worden verbeterd. Hieronder volgt een nadere toelichting per knelpunt. Overigens geldt voor elke voorgestelde maatregel dat in de uitwerking goed moet worden bezien wat de precieze consequenties zijn voor de uitruil tussen doelmatigheid, kwaliteit en toegankelijkheid.

Knelpunt 1: De student zit niet altijd op de juiste plek en het studierendement laat te wensen over.

Het IBO constateert:

- Uitval en switch zijn een hardnekkig probleem en consistent hoog. Ook het studierendement (50% van de hbo'ers haalt geen diploma binnen nominaal plus 1 jaar, bij wo is dit 25%) is één van de indicatoren dat studenten met regelmaat niet op een passende plek zitten. Dat leidt tot onderbenutting van maatschappelijk talent en tot ondoelmatige inzet van publieke middelen.
- Instellingen (via het verdeelmodel) en studenten (middels bijvoorbeeld de hoogte van het collegegeld, studiefinanciering maar ook bsa) hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor studiesucces. Toch is er sprake van ondoelmatigheden.
- Onze manier van opleiden en begeleiden – studenten moeten snel kiezen, met relatief weinig selectie en beperkte begeleiding in het eerste jaar – helpt hier niet bij. Bovendien hebben studenten (tezamen met hun leeftijdsgenoten) relatief veel psychische klachten en staat het mentale welzijn onder druk.
- Verder is er een maatschappelijke trend om te kiezen voor de hoogst mogelijke opleiding (academic drift). In 2022 ging nog maar 5% van de vwo-leerlingen naar het hbo.

In dat licht adviseert het IBO om studenten te bewegen en te begeleiden naar de voor hen juiste en passende plek. Dit vergt een combinatie van maatregelen, want de beleidsinterventies uit het verleden wijzen erop dat dit zeer complex is om bij te sturen. Concreet geeft dit IBO de volgende beleidsopties:

- Versterk de selectie aan de voorkant van het hoger onderwijs. Dit kan specifiek bij opleidingen/sectoren met een hoog uitval-/switch-percentage, maar ook kan gedacht worden aan selectie als norm bij alle opleidingen. Dit stimuleert studenten om al **in het vo** intensiever bezig te zijn met het komen op de juiste plek daarna. Selectie an sich, te meer in combinatie met studieresultaten uit het vo, leidt echter wel tot een afruil met toegankelijkheid en kansgelijkheid. Gegeven de aanhoudende arbeidsmarktcrachte moet **voorlichting** niet alleen gericht zijn op succes in het werkzame leven, maar vooral op wat bij studenten past.
- **Hoewel het vraagstuk zeer weerbarstig is, is het belangrijk de academic drift te verlagen.** Los van de verschillen tussen het hbo en wo (en mbo), zijn deze opleidingen allemaal van gelijke maatschappelijke waarde. In het hoger onderwijs kunnen studenten de kans krijgen om meer geïnformeerd een keuze te maken tussen het hbo en het wo. Bijvoorbeeld een **'brugklas' hbo/wo** kan helpen om in het eerste jaar van de studie een goede landing te krijgen. Studenten kunnen hierna gerichter kiezen voor het hbo of het wo, afhankelijk van wat bij de student past. Een andere prikkel is een verhoging van het collegegeld, waardoor de keuze voor een master meer weloverwogen en minder vanuit automatisme gemaakt wordt. Dit vergt een cultuurverandering aan werkgeverszijde én bij studenten.
- Verder is **concrete begeleiding** in het hoger onderwijs van belang, met name in de beginfase van hun studie. Een warme overdracht tussen instellingen kan hierbij helpend zijn. Daarnaast is voor de keuze van een studie van belang dat studenten verplicht meelopen en een studiekeuzecheck uitvoeren. Een instaptoets als onderdeel van de studiekeuzeoriëntatie kan bijdragen aan de beeldvorming van de student over de opleiding.
- **Geef studenten (en instellingen – zie knelpunt 3) een prikkel om effectief te studeren:** studenten mogen gestimuleerd worden om hun studie prioriteit te geven en instellingen om hun studenten zo goed mogelijk te begeleiden. Het verhogen van het collegegeld voor langstudeerders kan hierbij helpen. Een andere mogelijke optie is het invoeren van een flexibel leerkrediet, maar hiervoor is nader onderzoek en uitwerking nodig. Daarbij moet wel ruimte zijn voor uitzonderingssituaties (ziekte, mantelzorg, bestuurstaken etc.). De invoering van deze stelselwijziging gaat in eerste instantie gepaard met een complexiteit voor studenten en instellingen.

Knelpunt 2: Het huidige systeem leidt vanuit het oogpunt van de maatschappij niet tot de meest doelmatige oplossing voor de arbeidsmarkt en krimpregio's.

De aanhoudende arbeidsmarktcrachte in alle sectoren, en in het bijzonder het onderwijs, de zorg en techniek, leidt tot toenemende maatschappelijke druk op het onderwijs. Vrije studiekeuze van studenten en keuze van instellingen omtrent opleidingsaanbod zijn een groot goed, maar kunnen op macroniveau bijdragen aan arbeidsmarkttekorten. Potentieel uitstekende leraren, verplegers en technici kiezen iets anders en worden daardoor niet of onvoldoende voor deze beroepen opgeleid. Mogelijkheden om vanuit het hoger onderwijs specifiek te sturen op het oplossen van arbeidsmarkttekorten zijn volgens dit IBO echter beperkt. Studenten laten zich maar zeer beperkt beïnvloeden, bijvoorbeeld door informatie over de toekomstige arbeidsmarkt. Daarnaast blijft de toekomstige arbeidsmarkt moeilijk te voorspellen en is er momenteel in *elke sector* sprake van een arbeidsmarkttekort. Een concreet beeld van welke arbeidskrachten en opleidingen nu en in de toekomst nodig zijn voor de arbeidsmarkt is bovendien niet goed vast te stellen, al is de verwachting dat de tekorten in de zorg, onderwijs en techniek langdurig zijn. Dat maakt de effecten van grootschalig ingrijpen op studiekeuzevrijheid en op opleidingsaanbod zeer onzeker; pilots zijn in dezen dan ook aangedragen als beleidsopties.

Voor regio's is het van grote waarde dat er ook in de toekomst lokaal opleidingen worden aangeboden, maar het aanbod kan door teruglopende studentenaantallen versmallen. Concreet vaststellen wat er moet gebeuren kan de Rijksoverheid niet in isolement. Dit moet gebeuren in samenwerking en overleg met de regionale onderwijsinstellingen, medeoverheden en het lokale bedrijfsleven. Elke regio telt en is van unieke waarde. Concreet signaleert dit IBO:

- Op niveau van de student (micro) bestaat momenteel geen probleem met de arbeidsmarktkansen, maar op macroniveau (maatschappij) bereiken we niet altijd wat we willen. Er is een groot en aanhoudend tekort in sectoren. In den brede zijn de arbeidstekorten een aandachtspunt – deels een gevolg van grote publieke ambities en de vergrijzing. Dit vraagt onder andere om een brede kritische reflectie van de Rijksoverheid op de eigen ambities en investeringen. Niet alles kan immers tegelijk gerealiseerd worden. Hiervoor zijn keuzes nodig van de overheid over welke richting de economie op zou moeten, en welke niet. Met een dergelijke keuze kan vervolgens invulling worden gegeven aan een (regionale) prioritering van het opleidingsaanbod en andere mogelijke prioriterende maatregelen.
- Internationale studenten zijn waardevol voor het Nederlands hoger onderwijs – mede in het licht van de krappe arbeidsmarkt. Tegelijkertijd blijven te weinig internationale studenten na hun afstuderen in Nederland werken – een hogere blijfkans is wenselijk. Een deel van de internationale studenten kiest voor een opleiding waarmee na afstuderen geen of slechts beperkt werk in Nederland mogelijk is. Daarnaast leggen internationale studenten druk op maatschappelijke voorzieningen, binnen en buiten het onderwijs.
- Verder zullen door teruglopende studentenaantallen in de regio (kleine en krimpende) opleidingen verdwijnen. Dit is deels onvermijdelijk, maar vervelend voor de instelling én heeft negatieve gevolgen voor de regio, omdat aanbod van hoger onderwijs van invloed is op de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van de regio. Maar ook omdat de regionale arbeidsmarkt in de toekomst voldoende goede mensen nodig heeft. Vooral voor de maatschappelijk belangrijke hbo-opleidingen in zorg en onderwijs, waarvoor studenten een lage reisbereidheid hebben (zowel voor de opleidingskeuze als voor werk daarna), vormt dit een risico. Dit speelt sterker in het hbo dan in het wo. Er is nu geen sturing op welk aanbod wel/niet in stand blijft en of dat het wenselijke aanbod is.

Het IBO geeft de volgende beleidsopties:

- Op korte termijn moeten **keuzes** gemaakt worden die bijdragen aan een regionaal en nationaal doelmatig opleidingsaanbod. Er zal – met name in het hbo – sprake zijn van krimp. Belangrijk is dat deze krimp het hoger onderwijs niet overkomt, maar dat plannen worden gemaakt over welk aanbod in welke regio kan worden aangeboden, hoe hierbij juist de focus kan liggen op sectoren waar een grote maatschappelijke behoefte is en hoe door samenwerking aanbod in stand kan worden gehouden dat anders wellicht zou verdwijnen. Gerichte **regioplannen in samenwerking met medeoverheden en lokaal bedrijfsleven** met eventuele middelen om noodzakelijke opleidingen overeind te houden op het gebied van zorg, techniek en onderwijs zijn hierbij mogelijk. Meer **samenwerking** tussen hbo-instellingen en tussen wo-instellingen onderling, en binnen regio's tussen het mbo, hbo en wo draagt bij aan een doelmatige inzet van onderwijsmiddelen.
- Aanbod van onderwijs aan internationale studenten moet nadrukkelijker gericht worden op het **vergroten van het aandeel internationaal afgestudeerden dat in Nederland blijft werken** – zeker gezien de huidige krapte.
- De overheid start een aantal **pilots** waarbij wordt geëxperimenteerd met **het gebruik van fixi** op minder doelmatige en maatschappelijk relevante opleidingen. Verder zou de **macrodoelmatigheid** van elk opleidingscluster **elke 6 jaar kunnen** worden doorgelicht door het CDHO.

Knelpunt 3: Relatie overheid en onderwijsinstellingen

Er is aanleiding om de relatie tussen de overheid en onderwijsinstellingen opnieuw te doordenken. Centraal daarbij staat de vraag hoe de overheid voldoende effectief kan sturen, met ook voldoende waardering voor de beleidsruimte van het onderwijsveld. Vooral wanneer de politieke actualiteit een rol speelt, bemoeit de overheid zich soms met keuzes die eerder op bestuursniveau liggen. Tegelijkertijd nemen onderwijsbesturen op dagelijkse basis beslissingen vanuit hun verantwoordelijkheid op instellingsniveau. De optelsom van al die beslissingen op instellingsniveau is niet per definitie de beste optelsom op stelselniveau. Het opnieuw doordenken van de relatie overheid-onderwijsveld vraagt om een verduidelijking van doelstellingen met daarbij behorende concretisering van rollen, taken en bevoegdheden.

- We zien in de huidige praktijk dat de gewenste uitkomst vanuit het perspectief van de afzonderlijke instelling niet altijd tot de gewenste uitkomst voor de maatschappij als geheel leidt. Dit kan soms wringen bij instellingsoverstijgende vraagstukken, die vragen om een stelselbrede aanpak waarin instellingen onderling afstemmen en samenwerken (bijvoorbeeld als meerdere instellingen concurrerend in dezelfde regio een specifieke kleine opleiding aanbieden).
- De Rijksoverheid heeft onvoldoende informatie over de kosten van opleidingen. Meer inzicht daarin helpt bij het maken van keuzes.

Het IBO geeft de volgende beleidsopties:

- **Stelseldoelen formuleren en realiseren**, bijvoorbeeld door ministeriële regelingen die concreet sturing geven aan samenwerking tussen instellingen.
- Krijg meer **inzicht in de kosten van opleidingen** zodat het gesprek over de kostenfunctie van het hoger onderwijs (hoe complex ook) daadwerkelijk gevoerd kan worden tussen instellingen onderling en tussen instellingen en de overheid.
- Wanneer een besparingsoptie nodig zou zijn, kan gekeken worden naar aanpassing **van het macrokader naar maximaal nominaal plus 1 jaar**.
- **Herijk de zogenoemde vaste voet** in het verdeelmodel voor instellingen. Dit is historisch gegroeid en kent een inhoudelijke rationale die verouderd is. Dit is onvoldoende uitlegbaar en leidt impliciet tot herverdelingseffecten tussen nieuwe en bestaande instellingen. Bij de herijking dient ook het belang van de regio te worden meegewogen.

Het IBO werkt deze adviezen uit in twee beleidsvarianten (om en nabij budgetneutraal) en – conform taakopdracht aan de werkgroep – in een aantal besparingsvarianten. De werkgroep benadrukt dat - hoewel de beleidsvarianten en besparingsvarianten samenhangende pakketten zijn van maatregelen – in principe elke genoemde maatregel ook los ingevoerd zou kunnen worden.

5.2 Beleidsvarianten

Om te komen tot een budgetneutrale variant, zijn er twee pakketten maatregelen (varianten) samengesteld die de overkoepelende knelpunten uit paragraaf 5.1 adresseren.

De onderliggende individuele maatregelen staan uitgebreid toegelicht in de bijlage met de lijst aan beleidsopties. Daarin staat eveneens de beschouwing van effecten op de 'onverenigbare driehoek' van kosten, kwaliteit en toegankelijkheid. Zoals al in de leeswijzer is opgemerkt, is ten tijde van het opstellen van dit IBO het hoofdlijnenakkoord gepresenteerd. Doordat het akkoord nog niet nader is uitgewerkt of budgettair verwerkt in de OCW-begroting en andere wet- en regelgeving, gaan we bij dit IBO uit van de OCW-begrotingsstanden en het beleid exclusief verwerking van dit hoofdlijnenakkoord. De implementatie van het hoofdlijnenakkoord kan zowel inhoudelijk als budgettair interactie hebben met de in het IBO genoemde maatregelen, maar die interactie hangt af van de uitwerking van de maatregelen uit het akkoord. Variant 1 is momenteel niet budgetneutraal, maar leidt tot een besparing. Als wordt uitgegaan van het pakket *inclusief* hoofdlijnenakkoord, is de maatregel rond langstuderen al onderdeel van het stand beleid, en is het pakket per saldo een intensivering. Als er de wens is voor een strikt budgetneutraal pakket, kan worden gekozen voor maatvoering van sommige maatregelen en/of de invoering van andere maatregelen, zoals de geschetste ombuigingen. De maatregelen staan verder uitgebreid toegelicht in bijlage 5 met de lijst aan beleidsopties. Daarbij staat ook een inschatting van de effecten op de 'onverenigbare driehoek' met betrekking tot de kosten, kwaliteit en toegankelijkheid.

5.2.1 Beleidsvariant 1: aandacht voor studie, regio en relatie met instellingen
De eerste beleidsvariant grijpt aan op alle knelpunten, maar heeft niet als doel om geld te besparen. Het pakket beoogt bij te dragen aan meer aandacht voor de studie via begeleiding en meer oriëntatie, hoger collegegeld voor langstudeerders, regioplannen en het delen van informatie tussen instellingen en de Rijksoverheid. Er is overdekking in dit totaalpakket, bij budgetneutrale voering kan bijvoorbeeld worden gekeken naar een andere maatvoering van de langstudeermaatregel.

Variant 1: aandacht voor studie, regio en relatie met instellingen

	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Begeleiding eerstejaars door versterking zorgplicht (1.1)		48	72	96	120	120
Ruimte voor meer selectie (1.3.1)		0	0	0	0	0
Verplichte studiekeuzeoriëntatie (1.4)		5	5	5	5	5
Gedeeld eerste jaar hbo/wo (1.4)	7	20	20	20	20	20
Langstudeermaatregel (1.7)	-95	-285	-283	-282	-282	-282
Tweede master instellingstarief (1.8)		-13	-52	-52	-52	-52
Regionale ontwikkelplannen (2.1)		20	20	20	20	20
Periodieke doorlichting macrodoelmatigheid (2.3)	1	1	1	1	1	1
Begeleiden internationale studenten naar de arbeidsmarkt (2.4)	18	12	12	12	12	12
Betere balans informatievoorziening (3.1)	Initiële investering, op termijn besparing					
Stelseldoelen formuleren en realiseren (3.2)		0	0	0	0	0
Verlenging studieduur (3.3)		0	0	0	0	0
Saldo	-69	-192	-205	-180	-156	-156

5.2.2 Beleidsvariant 2: met introductie leerkrediet

Ook de tweede variant heeft niet als doel om geld te besparen. De hoofdmaatregel van deze variant betreft de invoering van het leerkrediet, maar dan iets gericht dan in Vlaanderen. Uit gesprekken met experts komt naar voren dat de effecten van het leerkrediet in Vlaanderen vermoedelijk beperkt zijn omdat de regeling zeer ruim is. Studenten die meer dan dubbel zo lang doen over de bachelor – 6 jaar in plaats van 3 jaar – hebben dan nog steeds geen negatief leerkrediet. In het bijgevoegd fiche wordt hierop iets scherper ingestoken. Studenten krijgen bekostiging voor ongeveer de gemiddelde studieduur, en dan iets daaronder voor de prikkelwerking (gemiddeld 5,25 jaar, optie 1a, tot 5 jaar, optie 1b, zie fiche 1.5). Verder stelt deze variant voor om middelen uit te trekken voor begeleiding, een taal cursus voor buitenlandse studenten, de regio en het samenvoegen van opleidingen.

Het invoeren van leerkrediet betreft een grote stelseltransitie en moet nader onderzocht en uitgewerkt worden voordat dit ingevoerd kan worden. Deze maatregel is in principe positief voor de prikkels voor studierendement, maar leidt mogelijk tot meer (incidentele) uitvoeringslasten. Ook zal er sprake zijn van een transitieperiode om over te gaan van het huidige bekostigingsmodel naar een model met leerkrediet.

Tabel: variant 2, met introductie leerkrediet

	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Begeleiding eerstejaars door versterking zorgplicht (1.1)		48	72	96	120	120
Verplichte studiekeuzeoriëntatie (1.2)		5	5	5	5	5
Ruimte voor meer selectie (1.3.1)	0	0	0	0	0	0
Leerkrediet 1a* (1.5)			19	-61	-92	-153
Tweede master instellingstarief (1.7)		-13	-52	-52	-52	-52
Regionale ontwikkelplannen (2.1)		20	20	20	20	20

Periodieke doorlichting macrodoelmatigheid	1	1	1	1	1	1
Stelseldoelen formuleren en realiseren (3.1)	0	0	0	0	0	0
Verlenging studieduur (3.2)	0	0	0	0	0	0
Betere balans informatievoorziening (3.3)	Initiële investering, op termijn besparing					
Saldo	1	61	65	9	2	-59

* De invoeringskosten zijn geraamd op 50 miljoen euro.

5.3 Besparingsvarianten

Conform de taakopdracht schetst dit IBO twee besparingsvarianten met een opbrengst van circa 10 tot 20% van het budget. Op het totale hogeronderwijs-budget van 11,7 miljard euro gaat dit dus om structureel ruim 1,2 tot 2,3 miljard euro. Een flinke opgave, die scherpe keuzes vergt. Als je voor zulke scherpe keuzes staat, is het belangrijk deze zo goed mogelijk te richten. Daarbij grijpen naar inschatting van dit IBO onderstaande maatregelen nog steeds aan op de knelpunten, maar is de maatvoering zwaarder. Variant B1 komt met ruim 2 miljard euro aan een besparing van circa 19%. Een deel van deze maatregelen leidt tot een lumpsumkorting in het hoger onderwijs. In 'de onoplosbare driehoek' hebben de pakketten een positief effect op de doelmatigheid van onderwijsuitgaven, maar de toegankelijkheid en kwaliteit van het hoger onderwijs komt door onderstaande pakketten wel onder druk te staan. Maatvoering in de voorgestelde fiches kan dit deels mitigeren (zoals bij het leerkrediet of de generieke verhoging van collegegeld).

Daarbij grijpen naar inschatting van dit IBO onderstaande maatregelen nog steeds aan op de knelpunten, maar is de maatvoering zwaarder. Variant B1 komt met ruim 2 miljard euro aan een besparing van circa 19%. Een deel van deze maatregelen leidt tot een lumpsumkorting in het hoger onderwijs. In 'de onoplosbare driehoek' hebben de pakketten een positief effect op de doelmatigheid van onderwijsuitgaven, maar de toegankelijkheid en kwaliteit van het hoger onderwijs komt door onderstaande pakketten wel onder druk te staan. Maatvoering in de voorgestelde fiches kan dit deels mitigeren (zoals bij het leerkrediet of de generieke verhoging van collegegeld).

5.3.1 Besparingsvariant B1 met nominale bekostiging naar t + 1 jaar

Kern van deze besparingsvariant is dat de bekostiging wordt ingeperkt door alleen bekostiging voor studenten mee te laten tellen in het macrokader wanneer zij nominaal plus 1 jaar studeren (fiche 1.6). Hierdoor ontstaat er een verdere financiële prikkel voor instellingen om studenten nadrukkelijk te stimuleren en begeleiden om de studie de prioriteit te geven die het verdient. Er is een overlap in de combinatie van maatregelen. Zo heeft de langstudeermaatregel betrekking op dezelfde groep als de nominale bekostiging plus 1 jaar (indirect via de instellingen). Tevens wordt gepoogd academic drift te reduceren door bijvoorbeeld vwo-scholieren beter onderbouwde keuzes te laten maken, ook richting het hbo. Vwo-scholieren die minder hebben met de academische oriëntatie van wo-opleidingen vinden een passende plek op het hbo en hebben daar een aanzienlijk hoger studierendement ([OCW, 2024](#)). Het wettelijk collegegeld op het wo gaat omhoog met 1000 euro, op het hbo blijft dit gelijk. Daarnaast bevat deze variant ook een bezuiniging op eerdere intensiveringen, die worden in deze variant teruggedraaid. De tabel B1 kan tot slot worden aangevuld met maatregelen die budgetneutraal zijn (of een kleine kostenpost met zich meebrengen) om het pakket inhoudelijk te versterken.

Budgettair effect pakket B1: - = lastenverzwarend/saldoverbeterend,

	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Nominale bekostiging t + 1 jaar (1.6)	-36	-215	-322	-429	-536	-536
Langstudeermaatregel (1.7)	-95	-285	-283	-282	-282	-282
Instellingstarief tweede master (1.8)		-13	-52	-52	-52	-52
Hoger collegegeld masters (1.9)		-107	-320	-320	-320	-320
Verhoging wettelijk collegegeld wo met 1000 euro (B1a)		-122	-363	-362	-362	-364
Terugdraaien eerdere intensivering kwaliteitsmiddelen (B2)	-250	-710	-710	-710	-710	-710
Saldo	-381	-1452	-2050	-2155	-2262	-2264

5.3.2 Besparingsvariant B2 met introductie leerkrediet

Variante B2 is een lichtere variant, hierin wordt conform taakopdracht 10% bespaard en wordt voorgesteld om over te stappen op het leerkrediet. De parameters in dit model zijn net als bij de beleidsvariant gekozen op 5,25 jaar. Afhankelijk van de gewenste budgettaire opbrengst kan dit uiteraard ook hoger of lager worden gezet. In feite wordt de prikkel in deze variant dus zwaarder gelegd bij de student dan bij de instelling. Instellingen hebben doorgaans minder invloed op het studierendement dan de individuele student. Voorts wordt voorgesteld om 40% van de kwaliteitsmiddelen terug te draaien, om zo te komen tot een van 10% van de grondslag van het IBO. Bij deze variant geldt dezelfde kanttkening als bij 5.2.2; het leerkrediet betreft een forse stelselwijziging en dient met gepaste zorgvuldigheid te worden uitgewerkt.

B2: besparingsvariant van 10%, met een vorm van leerkrediet

	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Invulling leerkrediet, optie 1a (1.6)			19*	-61	-92	-153
Instellingstarief tweede master (1.8)		-13	-52	-52	-52	-52
Hoger collegegeld masters (1.9)		-107	-320	-320	-320	-320
Verhoging wettelijk collegegeld wo met 1000 euro (B1a)		-122	-363	-362	-362	-364
Gedeeltelijk terugdraaien eerdere intensivering kwaliteitsmiddelen (B2*)	-100	-284	-284	-284	-284	-284
Totaal	-100	-526	-1000	-1079	-1110	-1173

* Uitgaande van 50 miljoen euro voor uitvoeringskosten.

Bijlagen

Samenstelling werkgroep

NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE
Tjerk Kroes	Voorzitter	De Nederlandse Bank
Hubert-Jan Albert	Werkgroeplid	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Jonneke Bolhaar	Werkgroeplid, plaatsvervanger	Centraal Planbureau
Erwin van Dam	Werkgroeplid	Ministerie van Algemene Zaken
Taco Fens	Werkgroeplid, plaatsvervanger	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Lieke Franken-Pullen	Werkgroeplid	Ministerie van Financiën
Arlo van Holstein	Werkgroeplid, plaatsvervanger	Ministerie van Algemene Zaken
Wouter Hogervorst	Werkgroeplid, plaatsvervanger	Ministerie van Financiën
Remco de Nood	Werkgroeplid	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Maartje Plattel	Werkgroeplid	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mark Polling	Werkgroeplid	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Thijs van Reekum	Werkgroeplid	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Lisa Smit	Werkgroeplid, plaatsvervanger	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dirk Spannenburg	Werkgroeplid	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Paul Verstraten	Werkgroeplid	Centraal Planbureau
<i>Secretariaat*</i>		
Sadia Butt	Secretaris	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Pieter van Dalen	Secretaris	Ministerie van Financiën
Astrid van Leer	Secretaris	Ministerie van Financiën
Wouter Platenburg	Secretaris	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Arthur Polder	Secretaris	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Frank Planjer	Secretaris	Ministerie van Financiën
Jetse Siebenga	Secretaris	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

* Er was sprake van een voltallig secretariaat van vier personen (conform richtlijnen IBO), gedurende het onderzoek hebben er een aantal personele wisselingen plaatsgevonden.

Taakopdracht

Aanleiding

De Nederlandse overheid streeft naar een toegankelijk, kwalitatief hoogwaardig en doelmatig hoger onderwijs. Dit betekent kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk onderwijs met een zo doelmatig mogelijke inzet van middelen. Deze drie doelen zijn verbonden met elkaar en kunnen ook op gespannen voet met elkaar staan.

De instroom in het hoger onderwijs heeft de afgelopen twintig jaar te maken gehad met grote groei, maar in de toekomst is de verwachting dat het aantal studenten zal gaan dalen (met name in het hbo, terwijl het aantal studenten in het wo in de toekomst nog lijkt te stijgen) en deze ontwikkelingen kunnen sterk verschillen tussen regio's. Daarnaast is sprake van langdurige arbeidsmarktkrapte, met name in de sectoren zorg, onderwijs en de techniek die bijvoorbeeld relevant is voor de beoogde energietransitie. Terwijl de arbeidsmarkt roept om extra arbeidskrachten, doet een deel van de studenten in het hoger onderwijs relatief lang over het behalen van het diploma.

Wat betekenen deze ontwikkelingen voor de rol van het hoger onderwijs en de manier waarop er vanuit de instellingen zelf en de overheid gestuurd wordt op een doelmatig hoger onderwijs? Zo beïnvloeden de demografische ontwikkelingen de doelmatigheid van het hoger onderwijs(aanbod). Aan de ene kant leidt de toename van studenten bij bepaalde studies tot capaciteitsproblemen. Aan de andere kant leidt de afname van studenten in het hbo ertoe dat het verzorgen van een dekkend onderwijsaanbod in bepaalde regio's moeilijker wordt. De grote (toekomstige) arbeidsmarktkrapte roept daarnaast de vraag op of – in combinatie met de demografische ontwikkelingen – het opleidingsaanbod vanuit maatschappelijk perspectief gezien nog voldoende aansluit bij de arbeidsmarktvrage.

De onderwijsinstellingen plegen op allerlei manieren inzet om met het onderwijs zo goed mogelijk in te spelen op de genoemde ontwikkelingen. Het hoger onderwijs heeft daarbij niet alleen een rol in het accommoderen van bestaande maatschappelijke en arbeidsmarktgerelateerde verwachtingen, maar hoort die verwachtingen ook, in het licht van haar academische vrijheid, kritisch te bevragen en soms te veranderen. Een responsieve, wendbare universiteit of hogeschool weet daar een goede balans in te vinden.

De overheid heeft ook verschillende mogelijkheden om te sturen op doelmatigheid in het hoger onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld via wetgeving, bestuurlijke afspraken en vormen van bekostiging. Ook wordt beleid gevoerd ten borging van de macrodoelmatigheid, zijnde de aansluiting van opleidingen op de behoefte van de arbeidsmarkt, maatschappij en wetenschap en de mate waarin hoger onderwijsinstellingen samenwerken aan een voldoende dekkend en divers aanbod en een doelmatige taakverdeling daarin. Bovengenoemde ontwikkelingen roepen de vraag op of de huidige beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld de macrodoelmatigheidstoets, nog wel passend zijn.

De sturing van de overheid op de doelmatigheid van het hoger onderwijs staat centraal in dit IBO. Dit IBO beoogt de vraag te beantwoorden op welke manier de sturing op de doelmatigheid van het hoger onderwijs kan worden verbeterd met het oog op deze ontwikkelingen.

Opdracht aan de werkgroep

De hoofdvraag voor dit IBO is:

Hoe kan de sturing op de doelmatigheid van het hoger onderwijs worden verbeterd, in het licht van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en demografische en regionale ontwikkelingen (zoals krimp van het aantal jongeren en structurele krapte)?

Vragen daarbij zijn:

Beschrijving van relevante trendmatige demografische en regionale ontwikkelingen en trendmatige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

- Welke demografische ontwikkelingen hebben impact op het hoger onderwijs?
- Welke regionale ontwikkelingen hebben betrekking op het hoger onderwijs?
- Wat zijn de verwachte arbeidsmarktontwikkelingen in (inter)nationaal perspectief en hoe sluit het hoger onderwijs daarop aan?

Macro)doelmatigheid van het stelsel

- Wat wordt verstaan onder de doelmatigheid van het hoger onderwijs?
 - Welke rol heeft het hoger onderwijs bij het sturen op doelmatigheid en hoe vult het hoger onderwijs haar rol in, ten aanzien van de genoemde ontwikkelingen?
 - Wat betekent dit voor de rol van de overheid in de sturing op doelmatigheid?
 - Op welke manieren wordt vanuit de overheid gestuurd op de (macro)doelmatigheid van het hoger onderwijs? Aan welke knoppen kan worden gedraaid ten behoeve van de doelmatigheid?
- ❖ Denk in ieder geval aan macrodoelmatigheidsbeleid nieuw en bestaand opleidingsaanbod, sectorplannen, studiekeuze(informatie), financiële maatregelen, numerus fixus, LLO-beleid.
- Specifiek over bekostiging: In hoeverre zetten de verschillende onderdelen van de bekostiging¹⁵ van het hoger onderwijs aan tot doelmatigheid (zoals gedefinieerd en afgebakend in dit onderzoek)? En welke invloed hebben financiële ontwikkelingen op de doelmatigheid gehad?
 - In hoeverre wordt in het sturingsinstrumentarium nu al rekening gehouden met de genoemde ontwikkelingen?
 - Wat zijn de gewenste en ongewenste effecten van deze sturingsinstrumenten?

Relevante overwegingen/vragen ten aanzien van verbetering van de sturing op doelmatigheid

- In hoeverre kan de sturing vanuit de onderwijsinstellingen en de overheid op de (macro)doelmatigheid van het hoger onderwijs worden verbeterd, mede in het licht van deze ontwikkelingen?
- Zijn er betere alternatieven mogelijk om de doelmatigheid op lange termijn te borgen? Hierbij worden in ieder geval de volgende subvragen beantwoord:
 - Hoe gaan we om met kleine opleidingen die wel van groot maatschappelijk, wetenschappelijk en of regionaal belang zijn of juist grote opleidingen die tegen capaciteitsproblemen aanlopen?
 - Is de stelselbenadering nog steeds passend of is meer aandacht voor regionale en sectorale verschillen in onze sturing van belang?
 - Zou er meer moeten worden gestuurd op specialisering van het opleidingsaanbod vanuit instellingen of is juist een bredere portefeuille doelmatiger?
 - Welke rol speelt de verwevenheid van onderwijs en onderzoek hierbij?
 - Met het oog op genoemde ontwikkelingen, is het wenselijk om meer te sturen op onderwijslocatie / spreiding van opleidingen?
 - Welke factoren zijn van invloed op de studiekeuze van een student? Is het met het oog op de beschreven ontwikkelingen wenselijk om daar meer op te sturen?
 - Wat betekent meer sturing op opleidingsaanbod en studiekeuze voor de studiekeuzevrijheid en toegankelijkheid en de autonomie van de instellingen? Wat zijn de afruilen hierin in termen van maatschappelijke kosten en baten?
 - Is het wenselijk om meer inzet te plegen om het studentensucces te verhogen en welke factoren zijn daarop van invloed?
 - Zijn er vanwege bovenstaande ontwikkelingen redenen om de manier waarop het hoger onderwijs wordt bekostigd aan te passen?

Mogelijke beleidsopties ter verbetering van de sturing op doelmatigheid

- Wat zijn de mogelijke beleidsopties gelet op bovengenoemde overwegingen?
- Aspecten die bij de opties in elk geval in kaart kunnen worden gebracht: inhoudelijke gevolgen voor onderwijs en onderzoek, budgettaire gevolgen, gevolgen voor uitvoerbaarheid, verwachte gedragseffecten van de opties en verwachte effecten voor specifieke groepen (zoals studenten, docenten en medewerkers van universiteiten en hogescholen).

Grondslag

Onderwijsbegroting Artikel 6 en 7 Hoger Onderwijs. De totale begroting voor hoger onderwijs bedraagt in 2023 11,7 miljard euro. Het IBO zal concrete beleidsopties in kaart brengen.

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit leden van AZ, OCW, FIN, SZW, EZK, VWS en BZK. CPB en SCP worden verzocht deel te nemen. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN en OCW. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld externe experts worden geraadpleegd. Het onderzoek start uiterlijk in oktober. De werkgroep rondt haar eindrapport uiterlijk juni 2024 af.

Het IBO houdt rekening met lopend verwant onderzoek, zoals onderzoek in het kader van de toekomstverkenning hoger onderwijs (zoals het traject Talentvraag 2040) en de motie-Van der Woude, die vraagt naar een analyse van verschillende bekostigingsscenario's. Het IBO is erop gericht om overlap te voorkomen, maar kan juist gebruik maken van input uit dit onderzoek, of eventuele vervolgvragen beantwoorden. De werkgroep kan daarom in de startnotitie de precieze vraagstelling en afbakening aan de hand van de resultaten hiervan nader invullen.

De IBO spelregels zijn van toepassing, die beschrijven dat de beleidsopties of -varianten in de regel budgetneutraal zijn. Er wordt in dit IBO tenminste één besparingsvariant (-10 tot -20%) uitgewerkt en één intensiveringsvariant, waarbij het principe van 'comply or explain' geldt.

Literatuurlijst

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2018). *Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs*. Link: [Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs | Rapport | Algemene Rekenkamer](#)
- Arnold, I.J.M. (2022). *A high bar may benefit weak students*. Higher Education 86, 1027-1047. Link: [A high bar may benefit weak students | Higher Education \(springer.com\)](#)
- Beerkens, M., Mägi, E. en I. Lill (2011). *University studies as a side job: causes and consequences of massive student employment in Estonia*. [University studies as a side job: causes and consequences of massive student employment in Estonia – University of Twente Research Information \(utwente.nl\)](#)
- Berenschot (2021a). *Evaluatie Wet verlaagd wettelijk collegegeld*. Link: [pdf \(overheid.nl\)](#)
- Berenschot (2021b). *Verhouding tussen vaste en variabele onderwijsbekostiging in het hoger onderwijs*. Link: [Rapport Vast-variabele financiering.indd \(berenschot.nl\)](#)
- Biesta, G. (2012). *Goed onderwijs en de cultuur van het meten*. Den Haag:Boom/Lemma Link: [Goed onderwijs en de cultuur van het meten.indd \(boomhogeronderwijs.nl\)](#)
- CAOP (2023). *Onderwijs aan het werk – 2023*. Analyses, feiten en visies over werken in het onderwijs. Link: [OA-54-onderwijs.pdf \(caop.nl\)](#)
- CBS (2017). *Toegankelijkheid hoger onderwijs voor mbo'ers*. Link: [Toegankelijkheid hoger onderwijs voor mbo'ers | CBS](#)
- CBS (2020). *Gepromoveerden op de arbeidsmarkt*. Link: [Gepromoveerden op de arbeidsmarkt | CBS](#)
- CBS (2021). *Hoe vergaat het studenten in het leenstelsel?* Studievoortgang van cohorten van 2007 tot 2015. Link: [Hoe vergaat het studenten in het leenstelsel? | CBS](#)
- CBS (2022a). *Steeds meer hoogopgeleiden in Nederland: wat voor beroep hebben ze?* Link: [Steeds meer hoogopgeleiden in Nederland: wat voor beroep hebben ze? | CBS](#)
- CBS (2022b). *Mentale gezondheid jongeren afgenomen*. Link: [Mentale gezondheid jongeren afgenomen | CBS](#)
- CBS (2023). *Psychische gezondheid in Nederland, 2010-2022*. Link: [Psychische gezondheid in Nederland, 2010-2022 | CBS](#)
- Centrale Raad van Beroep (2023). *Uitspraken – ECLI:NL:RBZWB:2023:362*. Link: [ECLI:NL:RBZWB:2023:362, Rechtbank Zeeland-West-Brabant, AWB- 22_1897 \(rechtspraak.nl\)](#)
- CPB (2016). *De economische effecten van buitenlandse promovendi*. Link: [De economische effecten van buitenlandse promovendi | CPB.nl](#)
- CPB (2017). *Zijn goede onderzoekers ook goede docenten?* De relatie tussen onderzoekskwaliteit en onderwijskwaliteit. Link: [DP Are good researchers also good teachers? The relationship between research quality and teaching quality | CPB.nl](#)
- CPB (2019). *Economische effecten van internationalisering in het hoger onderwijs en mbo*. Link: [cpb-notitie-de-economische-effecten-van-internationalisering-in-het-hoger-onderwijs-en-mbo_0.pdf](#)
- CPB (2020a). *Kansrijk onderwijsbeleid – update*. Link: [Kansrijk onderwijsbeleid - update 2020 \(cpb.nl\)](#)
- CPB (2020b). *Flexibiliteit in het hoger onderwijs*. Link: [Flexibiliteit in het hoger onderwijs \(cpb.nl\)](#)
- CPB (2020c). *Effect Wet studievoorschot op toegankelijkheid en leengedrag*. Link: [CPB POLICY BRIEF – Effect Wet studievoorschot op toegankelijkheid en leengedrag](#)
- CPB (2022). *Een blik op de Nederlandse positie in internationale onderwijsrankings*. Link: [Een blik op de Nederlandse positie in internationale onderwijsrankings | CPB.nl](#)

CPB (2024). *Krappe arbeidsmarkt vraagt om keuzes*. Link: [Beschouwing Centraal Economisch Plan 2024 \(cpb.nl\)](https://www.cpb.nl/publicaties/publicatie/2024/01/01/beschouwing-centraal-economisch-plan-2024)

CPB en SCP (2018). *Verdringing op de arbeidsmarkt*. Beschrijving en beleving. Link: [Verdringing op de arbeidsmarkt \(cpb.nl\)](https://www.cpb.nl/publicaties/publicatie/2018/01/01/verdringing-op-de-arbeidsmarkt)

CDHO (2021). *Macrodoelmatigheid van bestaand opleidingsaanbod in het hoger onderwijs*. Link: [technisch-rapport-macrodoelmatigheid-hoger-onderwijs.pdf \(cdho.nl\)](https://www.cdho.nl/publicaties/publicatie/2021/01/01/technisch-rapport-macrodoelmatigheid-hoger-onderwijs)

Commissie-van Rijn (2019). *Adviesrapport bekostiging hoger onderwijs 'Wissels om'* Link: [Adviesrapport bekostiging hoger onderwijs 'Wissels om' | Rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/rapporten/2019/01/01/adviesrapport-bekostiging-hoger-onderwijs-wissels-om)

Commissie-Veerman (2010). *'Differentiëren in drievoud'* Link: [Adviesrapport commissie toekomstbestendig HO-stelsel | rapport | Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/rapporten/2010/01/01/adviesrapport-commissie-toekomstbestendig-ho-stelsel)

DNB (2024). *Arbeidsmarktcrapte: het nieuwe normaal?* Link: [DNB Analyse - Arbeidsmarktcrapte: het nieuwe normaal?](https://www.dnb.nl/publicaties/publicatie/2024/01/01/dnb-analyse-arbeidsmarktcrapte-het-nieuwe-normaal)

ECBO (2021). *Eindevaluatie experiment flexstuderen*. Link: [Eindevaluatie experiment flexstuderen - ECBO](https://www.ecbo.nl/publicaties/publicatie/2021/01/01/eindevaluatie-experiment-flexstuderen)

Erken, H., Loon, E. van en W. Verbeek (2015). *Mismatch on the Dutch labour market in the Great Recession*. Link: [cpb-discussion-paper-303-mismatch-dutch-labour-market-great-recession.pdf](https://www.cpb.nl/publicaties/publicatie/2015/01/01/cpb-discussion-paper-303-mismatch-dutch-labour-market-great-recession)

European Commission (2010). *Education, Youth, Sport and Culture*. Link: [Education, Youth, Sport and Culture - European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/education/youth-sport-culture/)

Eurostat (2024). *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex and age*. Link: [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&code=sdg_4_3_10)

Flach, P.D. (2023). *Proefschrift Bekostiging van het hoger onderwijs op basis van kostprijs: Op weg naar meer publieke waarde*. Link: [Maatschappelijke financiële aansturing van het hoger onderwijs: Publieksversie van het proefschrift Bekostiging van het hoger onderwijs op basis van kostprijs: Op weg naar meer publieke waarde — University of Twente Research Information \(utwente.nl\)](https://www.utwente.nl/research/information/2023/01/01/maatschappelijke-financiële-aansturing-van-het-hoger-onderwijs)

Fontys (2022). *Fontys schaft binnen twee jaar het bindend studieadvies af*. Link: [Fontys schaft binnen twee jaar het bindend studieadvies af](https://www.fontys.nl/nieuws/fontys-schaft-binnen-twee-jaar-het-bindend-studieadvies-af)

Fouarge, D. en A. De Grip. (2011). *Postinitieel leren: deelname en rendement*. Onderwijsraad. Link: [Postinitieel leren: deelname en rendement — Maastricht University](https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/publicatie/2011/01/01/postinitieel-leren-deelname-en-rendement)

Gardebroek, C. en G. Lysen (2017). *Basiskwalificatie Onderwijs verhoogt waardering docent*. Link: [Basiskwalificatie Onderwijs verhoogt waardering docent — Research@WUR](https://www.research@wur.nl/publicaties/publicatie/2017/01/01/basiskwalificatie-onderwijs-verhoogt-waardering-docent)

Holmes, C. en K. Mayhew (2015). *Over-qualification and skills mismatch in the graduate labour market*. Link: [1234-over-qualification-and-skills-mismatch-graduate-labour-market_tcm18-10231.pdf \(cipd.org\)](https://www.cipd.org/publications/2015/12/31/1234-over-qualification-and-skills-mismatch-graduate-labour-market_tcm18-10231.pdf)

Holmes, C. en K. Mayhew (2016). *The economics of higher education*. Oxford review of Economic Policy, Volume 32, Number 4, pp. 475-496. Link: [The economics of higher education on JSTOR](https://www.jstor.org/stable/4381111)

Hovdhaugen, E. (2013). *Working while studying: the impact of term-time employment on dropout rates*. Link: [Working while studying: the impact of term-time employment on dropout rates: Journal of Education and Work: Vol 28 , No 6 - Get Access \(tandfonline.com\)](https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00131801.2013.788888)

Huisman, J. (2012). *De regulering van studierichtingen in de eerste helft van de jaren tachtig*. Link: [PDF De regulering van studierichtingen in de eerste helft van de jaren tachtig \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/266111111)

Huisman, J. de Boer, H.F. en M. Souto-Otero (2015). *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance*. Link: [The Palgrave international handbook of higher education policy and governance — University of Twente Research Information \(utwente.nl\)](https://www.utwente.nl/research/information/2015/01/01/the-palgrave-international-handbook-of-higher-education-policy-and-governance)

Inspectie van het onderwijs (2017). *Goede docenten maken het verschil* – Artikel in HO management. Link: [Goede docenten maken het verschil - Artikel in HO management | Publicatie | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](https://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/publicatie/2017/01/01/goede-docenten-maken-het-verschil)

Inspectie van het onderwijs (2024). *Technisch rapport docentprofessionalisering hoger onderwijs*. Link: [De Staat van het Onderwijs 2024. Inspectie van het Onderwijs](https://www.onderwijsinspectie.nl/publicaties/publicatie/2024/01/01/de-staat-van-het-onderwijs-2024-inspectie-van-het-onderwijs)

-
- Jongbloed, B.W.A., de Boer, H.F., Kaiser, F. en H.J.J. Vossensteyn (2018). *Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten*. Link: [Funding of Dutch higher education: cost determinants and variants: kostendeterminanten en varianten. — University of Twente Research Information \(utwente.nl\)](#)
-
- Kottmann, A. Kolster, R. en B.J.R. van der Meulen (2021). *Leren hoger onderwijs te stimuleren: Eindrapport Evaluatie Comeniusprogramma 2021*. Link: [Learning to stimulate Higher Education: Final report of the evaluation of the Comenius Programme 2021 — University of Twente Research Information \(utwente.nl\)](#)
-
- Krücken, G. en F. Meier. (2006). *Turning the University into an Organizational actor*. Link: [\(PDF\) Turning the University into an Organizational Actor \(researchgate.net\)](#)
-
- Nuffic (2022). *Blijfkans en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland*. Link: [Blijfkans en arbeidsmarktpositie van internationale afgestudeerden in Nederland \(nuffic.nl\)](#)
-
- Nuffic (2023). *Factsheet internationale studenten*. Link: [factsheet-internationale-studenten-2023.pdf \(nuffic.nl\)](#)
-
- OCW (2023).
-
- OCW (2024). *Aantallen gepromoveerden in Nederland*. Link: [Aantallen gepromoveerden in Nederland | Kerncijfers en indicatoren Wetenschap | OCW in cijfers](#)
-
- OECD (2019). *Benchmarking Higher Education System Performance*. Link: [Benchmarking Higher Education System Performance | en | OECD](#)
-
- OECD (2021). *Education at a Glance 2021*. Link: [Annual average tuition fees charged by public institutions to national students, by level of education \(academic year 2019/20\) : In USD converted using PPPs | Education at a Glance 2021 : OECD Indicators | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#)
-
- OECD (2023). *Skills Outlook 2023*. Link: [OECD Skills Outlook 2023 : Skills for a Resilient Green and Digital Transition | OECD Skills Outlook | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#)
-
- OECD (2024). *Statistics education and social outcomes*. Link: [Education and social outcomes \(oecd.org\)](#)
-
- Onderwijsinspectie (2023). *Selectie, toegankelijkheid en studiesucces*. Link: [Selectie, toegankelijkheid en studiesucces | Hoger onderwijs | Inspectie van het onderwijs \(onderwijsinspectie.nl\)](#)
-
- Onderwijsraad (2012). *Verder met burgerschap in het onderwijs*. Link: [Verder met burgerschap in het onderwijs | Advies | Onderwijsraad](#)
-
- Onderwijsraad (2021). *Publiek karakter voorop*. Link: [Publiek karakter voorop | Advies | Onderwijsraad](#)
-
- Onderwijsraad (2024). *Advies wetsvoorstel Wet internationalisering in balans*. Link: [Advies wetsvoorstel Wet internationalisering in balans | Advies | Onderwijsraad](#)
-
- Meelissen, M. R. M., Maassen, N. A. M., Gubbels, J., van Langen, A. M. L., Valk, J., Dood, C., Derks, I., In 't Zandt, M., & Wolbers, M. (2023). *Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht*. Universiteit Twente – 2023. Link: [Resultaten PISA-2022 in vogelvlucht.pdf \(utwente.nl\)](#)
-
- NRO (2019). *Beleidsdoorlichting hoger onderwijs*. Link: [Beleidsdoorlichting hoger onderwijs.pdf \(nro.nl\)](#)
-
- Panteia (2019). *Onderzoek Levenlanglerenkrediet*. Link: [Panteia Eindrapport onderzoek Levenlanglerenkrediet def.pdf](#)
-
- PBL (2022). *Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland*. Link: [Toegang voor iedereen? | Planbureau voor de Leefomgeving \(pbl.nl\)](#)
-
- PBL/CBS (2022). *Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022*. Link: [PBL/CBS regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2022 | Planbureau voor de Leefomgeving](#)
-
- Postareff, L., Lindblom-Ylänne, S. en A. Nevgi (2007). *The effect of pedagogical training on teaching in higher education*. Centre for University Teaching and Learning (HYPE). Link: [The effect of pedagogical training on teaching in higher education — University of Helsinki](#)
-

-
- PWC (2021). *Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo & wo*. Link: [pdf \(overheid.nl\)](#)
-
- Prieto-Welch S.L. (2016). *International Student Mental Health*. Link: [International Student Mental Health - Prieto-Welch - 2016 - New Directions for Student Services - Wiley Online Library](#)
-
- Rathenau Instituut (2018). *De zin van promoveren*. Loopbanen en arbeidsmarktperspectieven van gepromoveerden. Link: [De zin van promoveren \(rathenau.nl\)](#)
-
- Rathenau Instituut (2022). *Aantal wetenschappelijke publicaties, internationaal vergeleken (WoS)*. Link: [Aantal wetenschappelijke publicaties, internationaal vergeleken \(WoS\) | Rathenau Instituut](#)
-
- ResearchNed (2020). *Dalende doorstroom mbo-hbo: waarom stroom een steeds kleiner aandeel van de mbo-studenten door naar het hbo?* Link: [MBOHBOANALYSE 5.3 \(researchned.nl\)](#)
-
- ResearchNed (2021). *Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs*. Link: [Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)
-
- ResearchNed (2022). *Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs (2021-2022)*. Link: [monitor-beleidsmaatregelen-hoger-onderwijs-2021-2022.pdf \(ecio.nl\)](#)
-
- ResearchNed (2023). *Stelselrapportage hoger onderwijs 2016-2023*. Link: [pdf \(overheid.nl\)](#)
-
- Rijksoverheid (2012). *IBO Universitair Medisch Centra*. Link: [1D57A6E8 \(officielebekendmakingen.nl\)](#)
-
- Rijksoverheid (2019a). *Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek*. Link: [Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)
-
- Rijksoverheid (2020). *Kamerbrief macrodoelmatig hoger onderwijs*. Link: [pdf \(overheid.nl\)](#)
-
- Rijksoverheid (2022a). *Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022*. Link: [wetten.nl - Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 - BWBR0046970 \(overheid.nl\)](#)
-
- Rijksoverheid (2022b). *Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen*. Kamerstukken II, 2021-2022, 34251, nummer 96. Link: [Kamerstuk 34251, nr. 96 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)
-
- Rijksoverheid (2023a). *Referentieraming OCW 2023*. Link: [Referentieraming OCW 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)
-
- Rijksoverheid (2023b). *Kamerbrief over bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs*. Link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/19/bekostiging-en-bekostigingsvarianten-hoger-onderwijs>
-
- Rijksoverheid (2023c). *Verdiepende analyse bij Kamerbrief bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs*. Link: [Verdiepende analyse bij Kamerbrief bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)
-
- Rijksoverheid (2023d). *Kamerbrief bij Toekomstverkenning voor middelbaarberoepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap*. Link: [Kamerbrief bij Toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
-
- Rijksoverheid (2023e). *Kamerbrief Uitwerking onderwijsagenda LLO*. Link: [pdf \(overheid.nl\)](#)
-
- Rijksoverheid (2023f). *Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023*. Link: [Monitor beleidsmaatregelen hoger onderwijs 2022-2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)
-
- Rijksoverheid (2023g). *Kamerbrief over aanpak studentenwelzijn in het mbo en hoger onderwijs*. Link: [Kamerbrief over aanpak studentenwelzijn in het mbo en hoger onderwijs | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
-
- Rijksoverheid (2023h). *Adviesrapport Rli, ROB en RVS Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. Link: [Adviesrapport Rli, ROB en RVS Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's | Rapport | Elke regio telt](#)
-
- Rijksoverheid (2023i). *Kamerbrief met beleidsreactie op rapport van de adviescommissie starters- en stimuleringsbeurzen*. Link: [Kamerbrief met beleidsreactie op rapport van de adviescommissie starters- en stimuleringsbeurzen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
-

RIVM (2022). *Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs. Deelrapport I. Mentale gezondheid*. Link: [Monitor Mentale gezondheid en Middelengebruik Studenten hoger onderwijs. Deelrapport I. Mentale gezondheid | RIVM](#)

ROA (2023a). *HBO-monitor 2023*. Link: [HBO-Monitor | ROA](#)

ROA (2023b). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2028*. Link: [ROA 2023 anob2028.pdf \(maastrichtuniversity.nl\)](#)

ROA (2024a). *Het MBO in de onderwijswedloop: Kan de ladder ooit een waaier worden?* Link: [Het MBO in de onderwijswedloop: Kan de ladder ooit een waaier worden? – Maastricht University](#)

ROA (2024b). *ROA Visie Talentvraag 2040*. Link: [2617 \(roa.nl\)](#)

Schneider, M. en Preckel, F. (2017). *Variables associated With Achievement in Higher Education: A Systematic Review of Meta-Analyses*. *Psychological Bulletin*, Vol. 143, no. 6, 565-600. Link: [Schneider-Preckel-2017.pdf \(unc.edu\)](#)

ScienceGuide (2023). *Het BSA heeft ook een nuttige kant*. Link: [Het BSA heeft ook een nuttige kant - ScienceGuide](#)

SEO (2022). *Studie & werk 2022*. Link: [Studie & Werk 2022 - SEO Economisch Onderzoek](#)

SEO (2023a). *Studie & werk HO. De arbeidsmarktpositie van hbo- en wo-alumni*. Link: [Studie & Werk HO \(seo.nl\)](#)

SEO (2023b). *Arbeidsmarktcrapte*. Een integraal beeld van aard, omvang en oplossingen. Link: [Arbeidsmarktcrapte \(seo.nl\)](#)

Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (2024). *Gematigde groei*. Link: [Rapport van de Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050](#)

TNO (2023). *Versterken van leercultuur voor innovatie en aanpassingsvermogen*. Link: [Versterken van leercultuur voor innovatie en aanpassingsvermogen \(tno.nl\)](#)

UNL (2023). *Adviesdocument het ranken van de universiteit*. Link: [Het ranken van de universiteit NL.pdf \(universiteitenvannederland.nl\)](#)

Velden, van der, R. en I. Bijlsma (2016). *College wage premiums and skills: a cross-country analysis*. Link: [College wage premiums and skills: a cross-country analysis | Oxford Review of Economic Policy | Oxford Academic \(oup.com\)](#)

VSNU, NFU, KNAW, NWO en ZonMw (2021). *Position paper – Ruimte voor ieders talent*. Link: [Position-paper-Ruimte-voor-ieders-talent.pdf \(recognitionrewards.nl\)](#)

VU (2023). *Einde cum laude VU masteropleiding Geneeskunde*. Link: [Einde cum laude VU masteropleiding Geneeskunde - Vrije Universiteit Amsterdam](#)

Wolters, F.J. (2020). *Academische carrièreperspectieven van gepromoveerde dokters*. Een landelijk cohortonderzoek in de periode 1992-2018. Link: [Academische carrièreperspectieven van gepromoveerde dokters | NTVG](#)

Zsila, A. en M. E. Reyes (2023). *Pros & cons: impact of social media on mental health*. Link: [Pros & cons: impacts of social media on mental health | BMC Psychology | Full Text \(biomedcentral.com\)](#)

Expertlijst

Onderstaande experts zijn geraadpleegd om advies voor dit IBO. Echter, het rapport is volledig geschreven onder verantwoordelijkheid van de werkgroep en niet onder de verantwoordelijkheid van onderstaande personen. Wij danken hen bij dezen hartelijk voor de waardevolle input.

Naam	FUNCTIE
Karlijn Bakker	Data-analist CBS
Jasmin Beverwijk	Hoofd Education Affairs, Radboud Universiteit Nijmegen
Marjolein Blaauboer	Beleidsadviseur, Vrije Universiteit Amsterdam
Ron Bormans	Voormalig voorzitter College van Bestuur, hogeschool Rotterdam
Frits van Brenk	Inspecteur hoger onderwijs bij de Inspectie voor het Onderwijs
Marieke de Bruine	Data-analist CBS
Naima Chouati	Beleidsmedewerker toegankelijkheid, aansluiting HO-WO, Erasmus Universiteit Rotterdam
William Clairblois	Student Bestuurskunde en lid Centrale Medezeggenschapsraad, Hogeschool van Amsterdam
Frank Corvers	Hoogleraar arbeidsmarkt en demografie
Joris Cuppen	Senior Onderzoeker, ResearchNed
Geert ten Dam	Voorzitter College van Bestuur en Kroonlid SER (2016-2024), Hoogleraar Onderwijsbeleid en Burgerschap, Universiteit van Amsterdam
Tim van der Graaf	Strategisch Accountmanager Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, CBS
Marjolein Dohmen-Janssen	Secretaris 4TU Universiteit Twente
Arjan Edzes	Lector Regionale Arbeidsmarkt, Hanzehogeschool Groningen
Sander van den Eijnden	Oud-bestuurder Open Universiteit, Hogeschool Leiden, NVAO
Theo Eijnden	Teacher trainer / researcher vakdidacticus Nederlands (emerit.), Universiteit Groningen
Anne-marie Haanstra	Directeur-Bestuurder Iselinge Hogeschool
Kerstin Hammerling	Onderwijsspecialist, Vrije Universiteit Amsterdam
Lisa van Heest	Educational Advisor and Faculty Coordinator Honours Programme, TU Delft
Joep Houterman	Voorzitter College van Bestuur, Fontys Hogescholen
Jorg Huijding	Hoogleraar maatschappelijke betrokkenheid in het Hoger Onderwijs, directeur bacheloropleiding pedagogische wetenschappen, Universiteit Utrecht
Jeroen Huisman	Hoogleraar Hoger Onderwijs, Centre for Higher Education Governance, Ghent University
Jeroen Janssen	Universitair Hoofddocent, Sociale Wetenschappen, Educatie en Pedagogiek, Universiteit Utrecht
Machteld de Jong	Lector van het lectoraat Diversiteitsvraagstukken / senior beleidsadviseur, InHolland/OCW
Ben Jongbloed	Universitair Hoofddocent bij Centre for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente

Leander Kalff	Student Natuurkunde, Universiteit Leiden
Marike Knoef	Hoogleraar Economie, Decaan Faculteit Economics and Management, Universiteit van Tilburg, Kroonlid bij de SER
Stefan Kooij	Vice Dean Education, Faculty of Science and Technology, Universiteit Twente
Timo Kos	Lid College van Bestuur, Hogeschool Saxion
Luut Kroes	Directeur Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie
Gerrit Kroesen	Full professor at dept of Applied Physics and Science Education, Secretary 4TU bij 4TU.Federation, Technische Universiteit Eindhoven
Martijn Meeter	Professor Onderwijswetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam
Joris Melkert	Directeur Onderwijs, Faculteit Luchtvaart- en Ruimtevaarttechniek
Francis van der Mooren	Data-Analist CBS
Yvonne Overdevest	Beleidsmedewerker NVAO
Noah Rookmaker	Student Onderwijswetenschappen
Paul Rullmann	Voorzitter Commissie Doelmatig Hoger Onderwijs
Joop Schippers	Hoogleraar Arbeidseconomie, Universiteit Utrecht
Marleen Sinke	Senior beleidsadviseur, Team Onderwijsbeleid en -advies, Vrije Universiteit Amsterdam
Kelly Spaans	Student AI, Vrije Universiteit Amsterdam
Elmer Sterken	Voormalig Rector Magnificus Universiteit Groningen, hoogleraar monetaire economie
Paul Stockmann	Student pre-master Bestuurskunde, Universiteit Rotterdam
Michael van Straalen	Voorzitter Raad van Bestuur, LLO-Katalysator
Jantien Stuifbergen	Onderwijsdirecteur Faculteit der rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam
Felix van Urk	Hoofd onderwijsbeleid / Strategie en Beleid, Universiteit Twente
Rolf van der Velden	Emeritus hoogleraar arbeidsmarkt en regionale economie, Universiteit Maastricht
Tonke van de Ven	Strategisch Marketing- en Communicatieadviseur, Tilburg University
Peter Verkoeijen	Hoogleraar, Department of Psychology, Education and Child Studies, Erasmus Universiteit Rotterdam
Afiah Vijlbrief	Universiteit van Amsterdam
Erwin van Vliet	Associate Professor en Opleidingsdirecteur Bachelor Biologie, Universiteit van Amsterdam
Tom Vroegrijk	Docent en PRIME Programme Manager, TU Delft
Janneke Waelen	Directeur van het Centre for Teaching & Learning, Vrije Universiteit Amsterdam
Marijk van der Wende	Bijzonder hoogleraar Hoger Onderwijs, Universiteit Utrecht
Isa Witteveen	Onderwijsadviseur, Radboud Universiteit Nijmegen
Inge de Wolf	Professor of Education Systems, Maastricht University
Frank Wolters	Senior Onderzoek, Epidemiology & Radiology and Nuclear Medicine, Erasmus UMC
Lisette Woud-van der Graaf	Policy Advisor Education, Universiteit Twente
Mirjam Woutersen	Directeur Fontys Hogescholen

Hoofdknelpunt 1: De student zit te vaak niet op de juiste plek en het studierendement laat te wensen over

De cijfers in de fiches betreffen een momentopname en dien geactualiseerd te worden op het moment dat ze worden overwogen en/of ingevoerd.

	Naam	Budgettaire gevolgen	Idee in grote lijnen
1.1	Begeleiding eerstejaar	Beperkte intensivering	Deze maatregel zet o.a. conform de voorstellen van het CPB (2020, nummers ho_20-ho_22) in op meer begeleiding van studenten, vooral bij start van de opleiding.
1.2	Verplichte studiekeuzeoriëntatie	Beperkte intensivering (uitvoeringskosten)	Studiekeuzeoriëntatie wordt verplicht voor aspirant studenten. Onderdeel van de oriëntatie is een instapcheck waarmee instellingen een beter beeld van de inhoud en het vereiste kennisniveau van de opleiding schetsen.
1.3.1 1.3.2	Meer selectie	Budgetneutraal	Twee varianten: verplichte decentrale selectie op opleidingen met een hoog uitval en switch percentage óf verplichte selectie als norm bij alle opleidingen.
1.4	Gedeeld eerste jaar hbo/wo	Intensivering	Universiteiten en hbo's richten een gezamenlijk eerste jaar in voor opleidingen die een doorstroom in het tweede jaar van de wo-bachelor en hbo-bachelor faciliteert.
1.5	Flexibel leerkrediet	Afhankelijk van maatvoering, mogelijke besparing	Studenten krijgen een leerkrediet bij aanvang van hun studieloopbaan. Succesvolle afronding van vakken leidt tot toename en niet behalen leidt tot afname van het rugzakje. Instellingen worden in de variabele voet gefinancierd o.a. op basis van de studiepunten en niet meer op basis van inschrijvingen.
Besparingsopties			
1.6	Nominale bekostiging	Besparing	Het macrobudget wordt beperkt tot de nominale studieduur plus 1 jaar.
1.7	Langstudeermaatregel	Besparing	Met deze maatregel betalen studenten, die meer dan 1 jaar vertraging op de nominale studieduur oplopen verhoogd collegegeld.
1.8	Tweede master instellingstarief	Besparing	In de praktijk blijkt een deel van de studenten de eerste master bewust niet af te ronden met als gevolg dat zij de tweede master tegen het wettelijk collegegeld kunnen volgen. Met de maatregel wordt iedere tweede master tegen instellingstarief beschikbaar.
1.9	Hoger collegegeld masters	Besparing	Dit is een maatregel gericht op het aanmoedigen van studenten met bachelors om te kiezen voor de arbeidsmarkt in plaats van een master en het ontmoedigen van academic drift.

B1a-d	Generieke verhoging collegegeld wo	Besparing	Het collegegeld wordt in meer of mindere mate verhoogd conform opties uit Kansrijk Onderwijsbeleid van het CPB (2020).
B2	Terugdraaien intensiveringen	Besparing	Intensiveringen waarvan het effect onbekend is worden teruggedraaid.

1.1 Begeleiding eerste jaar

Deze maatregel is gericht op het reduceren van uitval en switch en daarmee ook het verbeteren van studierendement middels extra studentbegeleiding.

Omschrijving maatregel

- Het voorstel is om de interventie van begeleiding onder de zorgplicht in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te concretiseren waarmee de begeleiding van studenten een meer verplichtend karakter krijgt. Gedacht wordt aan nadere uitwerking van de term begeleiding.
- Begeleiding kan op verschillende manieren vormgegeven worden, waarbij prioriteit dient te liggen bij groepen met de hoogste uitval, switch en vertraging. De precieze scope kan worden gezien in overleg met instellingen. Voorbeelden van eerdere uitgewerkte maatregelen zijn door bijvoorbeeld de fiches uit het rapport 'Kansrijk Onderwijsbeleid' van het CPB ([2020](#)), nummer ho20-ho22 te introduceren. Dit betreft onder andere:
 - Een-op-een-coaching voor eerstegeneratiestudenten gedurende het eerste jaar van de bachelor (ho_20)
 - Idem, en dan voor studenten met een functiebeperking (ho_21)
 - Een-op-een-coaching voor eerstejaarsstudenten op het hbo die vanuit het mbo doorstromen (ho_22).
- Andere maatregelen waar instellingen gebruik van kunnen maken zijn bijvoorbeeld een 'eerste 100 dagen programma'. Diverse instellingen hebben reeds een dergelijk programma.
- Uitgangspunt van de verplichting is het actief aanbieden van individuele/groepsbegeleiding. In plaats van individuele gesprekken op aanvraag van de studenten (passief) moeten actief alle studenten op vaste momenten of op basis van studieachterstanden bijvoorbeeld een coachingsgesprek aangeboden krijgen.
- Deze maatregel is dus gericht op meer persoonlijke betrokkenheid op studenten. De concretisering leidt tot een nadere omschrijving van de individuele studiebegeleiding en stelt voor om studenten die dreigen uit te vallen (te weinig studievoortgang) duidelijker te wijzen op de begeleidingsmogelijkheden zoals bijv. een individueel begeleidingsgesprek. Mentaal welbevinden maakt onderdeel uit van de begeleiding.

Achtergrond/rationale

- Uit eerder onderzoek in opdracht van OCW naar bijvoorbeeld de werking van het BSA blijkt dat er verbeteringen mogelijk zijn in de begeleiding en het flankerend beleid, zoals het actiever aanbieden van individuele begeleiding, kennisuitwisseling tussen instellingen en aanpassingen in zaken als curriculumopbouw en begeleiding om zoveel mogelijk geschikte studenten te kunnen behouden.²⁶
- Ook in het rapport Kansrijk Onderwijsbeleid van het CPB wordt verwezen naar studies waaruit blijkt dat over het algemeen bijvoorbeeld een-op-een-coaching positieve effecten heeft op de studieresultaten (kortere studieduur en minder uitval). De voorgestelde maatregelen zijn echter tot op heden niet concreet in beleid omgezet.
- De onderliggende gedachte van een focus op de eerste honderd dagen is dat na honderd dagen een student een volledig beeld heeft kunnen vormen van de studie en studeren.

²⁶ Panteia (2019) Het bindend studieadvies in het hoger onderwijs. Bijlage bij: Kamerstukken II 2018-2019, 312 88, nr. 773.

Studenten hebben namelijk honderd dagen nodig om te wennen aan de hoeveelheid lesstof en manier van lesgeven (Kappe, 2017). Als een student de eerste honderd dagen goed doorloopt, is de assumptie dat studenten vrijwel niet uitvallen in het eerste jaar. Instellingen kunnen in een dergelijk programma onderzoek doen naar hun doelpopulatie en bij de verdere inrichting rekening houden met risicogroepen (denk aan eerstegeneratiestudenten, studenten met een lagere sociaal economische status, studenten met een migratieachtergrond, studenten met een functiebeperking etc.)

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Deze maatregel gaat gepaard met een intensivering o.a. door een hogere administratie- en uitvoeringslast voor instellingen. Dit wordt verwerkt in de bekostiging van instellingen.
- De fiches uit het CPB rapport vormen een leidraad maar worden niet één op één overgenomen. Zo is een-op-een-coaching gelet op de arbeidsmarktkrapte niet realistisch, bovendien is er sprake van overlap tussen de doelgroepen in de fiches. Daarnaast is geen rekening gehouden met het aantal studenten dat geen gebruik maakt van de regelingen. Tot slot zijn er diverse maatregelen - naast een-op-een-coaching - die ingezet kunnen worden welke eveneens effectief zijn voor de doelpopulatie. Instellingen krijgen namelijk de ruimte om hun maatregelen op de doelpopulatie af te stemmen, kijkend naar de doelgroepen waar in de praktijk de problematiek het grootste is.

Toegankelijkheid en kwaliteit

- De inschatting is dat de maatregel een positief effect heeft op de toegankelijkheid en de kansengelijkheid. Instellingen dienen hun begeleiding af te stemmen op hun doelpopulatie daarbij in ieder geval bepaalde kwetsbare doelgroepen verder te ondersteunen.
- De kwaliteit van het onderwijs verbetert door goed presterende studenten.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	48	72	96	120	120

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Deze maatregel vergt een wijziging van de WHW (18-24 maanden), inclusief voorbereiding van de wetswijziging is een periode van 2,5 jaar noodzakelijk voor het gehele proces.

Toegankelijkheid – kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+
Doelmatigheid	-
Kwaliteit	+

1.2 Verplichte studiekeuzeoriëntatie

Dit is een maatregel gericht op het verminderen van de uitval en switch in het hoger onderwijs.

Omschrijving maatregel

- Om aspirant studenten te helpen bij het maken van een meer weloverwogen keuze wordt verplichte studiekeuzeoriëntatie voorgesteld. Met deze maatregel ontstaat een wettelijke verplichting voor hbo en wo instellingen om het instrument aan alle aspirant-studenten van bachelor en ad (associate degree) opleidingen aan te bieden.
- Onderdeel van de studiekeuzeoriëntatie is een verplichte 'instapcheck' voor alle aspirant studenten. Studenten dienen de check bij de inschrijving van de opleiding (ook indien men zich bij meerdere opleidingen inschrijft) te voltooien. Het resultaat van de check heeft geen dwingend karakter maar wel een hoog voorspellend waarde op het studieresultaat. De inhoud van de check dient voornamelijk gericht te zijn op de inhoud en het onderwijsconceptinhoud van de opleiding.
- De instapcheck heeft als doel de aspirant student een beeld te geven van de inhoud van de opleiding en de vereiste competenties. Door de check te linken aan de inhoud van bijv. de eerstejaarsvakken kunnen studenten een beter onderbouwde inschatting maken van hun keuze.

Achtergrond/rationale

- In de top drie van oorzaken van uitval en switch staat onder meer een verkeerde studiekeuze, naast dat verwachtingen niet zijn uitgekomen (rond de 50%) of de manier van onderwijs (zo'n 30% tot 40%) (Onderwijskennis van het [NRO](#))
- [Onderzoek](#) toont aan dat studenten die gebruik maken van studiekeuzeactiviteiten, bijvoorbeeld in de vorm van matchingsactiviteiten of een studiekeuzecheck, minder vaak uitvallen. Er is met name een groot verschil tussen verplichte deelname t.o.v. geen deelname, waarbij studenten die verplicht hebben deelgenomen een lagere uitval hebben dan studenten die niet hebben deelgenomen.
- De inschatting is dat het zou moeten lonen om studenten een beter onderbouwde studiekeuze te laten maken. Door de studiekeuzeoriëntatie te verplichten moeten studenten zich intensiever oriënteren op opleidingen waarbij de inschatting is dat men een realistischer beeld krijg van de opleiding en mogelijk kan reflecteren op de eigen geschiktheid. De keuze van de student is hiermee beter doordacht waardoor studenten reeds vooraf beter oriënteren.

Neveneffecten

- Uitval is in de kern ondoelmatig omdat de investering niet leidt tot rendement in de vorm van een diploma. Het behoud van de uitvallers in het onderwijssysteem leidt tot het positief effect van mogelijke afronding van de opleiding. Dit gaat gepaard gaat met meerjarige bekostiging van studenten.
- Een verplichtend karakter van de maatregel – in het huidige stelsel bestaat er een vrijwillige studiekeuzeoriëntatie – leidt tot additionele (administratieve) lasten voor instellingen. Deze worden in de regel als onwenselijk beschouwd.
- Een instaptoets voor opleidingen dient ontwikkeld te worden, hetgeen gepaard gaat met ontwikkelings- en uitvoeringslasten.

Toegankelijkheid en kwaliteit

- De inschatting is dat de maatregel een positief effect heeft op de kwaliteit. Studenten krijgen meer de mogelijkheid om hun keuzes in het vo of mbo aan de hand van studiekeuzeoriëntatie verder te onderbouwen. De inschatting is dat hiermee betere keuzes worden gemaakt waardoor studenten meer binding met de studie ervaren en minder snel uitvallen of switchen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Instellingen krijgen onder het huidig stelsel niet separaat bekostigd voor activiteiten rondom de studiekeuzeoriëntatie, deze vallen onder de lumpsumbekostiging. Bredere, verplichte inzet van het instrument kan een beperkte intensivering betekenen.
- Inzet van een instaptoets gaat gepaard met o.a. ontwikkelings- en uitvoeringskosten.
- Doeltreffendheid van de maatregel volgt uit eerder genoemde relatie tussen minder uitval en switch en deelname aan studiekeuzeactiviteiten.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	5	5	5	5	5

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Het toevoegen van een verplichtend kader vergt wijziging van de WHW. Wetswijzigingen nemen gemiddeld genomen 18-24 maanden in beslag.
- De ontwikkeling en implementatie van instaptoetsen gaat eveneens gepaard met tijd.
- Naar verwachting kan dit daarom op zijn vroegst worden ingevoerd per collegejaar 2027/2028.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	-/+
Doelmatigheid	+
Kwaliteit	+

1.3 Selectiemaatregelen

1.3.1 Meer selectie bij hoge uitval en/of switch

Dit is een maatregel gericht op het verminderen van uitval en switch in het hoger onderwijs.

Omschrijving maatregel

- Met deze maatregel wordt *decentrale selectie* verplicht voor opleidingen met een hoog uitval en/of switch percentage.
- De maatregel richt zich op alle aspirant studenten die zich willen inschrijven bij een opleiding met een hoog uitval en switch percentage.
- De maatregel dient – om een waterbedeffect van studentstromen te voorkomen – sectoraal of anderszins ingezet te worden.
- De maatregel an sich, namelijk decentrale selectie, is niet nieuw. Het betreft een reeds bestaand instrument.
- De voorgestelde maatregel betreft echter verbreding van de doelstelling van het instrument. In het huidige stelsel wordt het ingezet als instrument om schaarse plekken te verdelen en bij opleidingen die bijzondere vaardigheden, kennis of aanleg vereisen, die niet in het vo- en mbo getoetst wordt.
- In het huidige stelsel is het selecteren van studenten niet de norm maar een uitzondering. Selecteren van studenten is slechts in drie gevallen toegestaan:
 - (i) Numerus fixus (artikel 7.53 WHW), (ii) aanvullende eisen bij bijv artistieke aanleg en/of technische en fysieke eisen (artikel 7.26 WHW) en (iii) kleinschalig en intensief, zoals bijvoorbeeld bij University Colleges.
 - De maatregel houdt in dat deze criteria worden verbreed, om ook opleidingen met hoge uitval/switch toe te voegen. In lagere regelgeving kan de precieze scope van de maatregel worden uitgewerkt.

Rationale

Effecten

- Uit cijfers van onder andere de Monitor beleidsmaatregelen [2022-2023](#) blijkt dat selecterende opleidingen een lager percentage van uitval en switch kennen. Dit lijkt te suggereren dat de match tussen opleiding en student beter is dan bij niet selecterende opleidingen.
- Een bredere inzet van het instrument kan daarmee een positief effect hebben op opleidingen waarin de uitval en switch hoog.

Neveneffecten

- De invoering van selectie bij een beperkt aantal opleidingen/ sectoren, kan daarmee als effect hebben dat de uitval/ switch stijgt bij andere opleidingen/sectoren, omdat de groep studenten die minder bewust hun studiekeuze zich verplaatst naar andere sectoren (waterbed-effect).
- Causaal verband tussen selectie en de lagere percentages uitval en switch is niet aangetoond. Verklaring van een lagere uitval en switch kan ook gelegen zijn in het kleinschalig karakter van de opleiding, de doelpopulatie, maar ook een aanzuigende werking van studenten die in de regel al meer succesvol zijn.

Toegankelijkheid en kwaliteit

- De inschatting is dat de maatregel negatief effect op de toegankelijkheid en de kansengelijkheid heeft. Uit onderzoeken van onder andere de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat selectie het risico op kansengelijkheid vergroot, selectie zorgt voor een minder diverse studentenpopulatie en raakt bepaalde groepen aspirant studenten harder. Dit betreft onder andere eerstegeneratiestudenten, studenten uit lager sociaal economische klasse, studenten met een migratieachtergrond en studenten met een functiebeperking. Hiermee is het risico dat de kansengelijkheid verder onder druk komt te staan.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Instellingen worden niet separaat bekostigd voor de toepassing van het selectie-instrumentarium. Dit valt in de lumpsumbekostiging van instellingen.
- Toch geven onderzoekers van de Universiteit Maastricht aan dat een goede inrichting van de selectieprocedure een flinke investering per opleiding vergt.²⁷ Hier staat de besparing van het reduceren van uitval en switch tegenover.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	0	0	0	0	0

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Maatregel vergt onder andere een wetwijziging, daarmee is de optie op middellange termijn uitvoerbaar. Gemiddeld genomen duurt een wetgevingstraject 18-24 maanden.
- Aan de wetwijziging gaat een inhoudelijke voorbereiding met het veld vooraf. De inschatting is dat hier 6-12 maanden mee gemoeid zijn. Deze tijd is noodzakelijk om samen met het veld te komen tot vaststelling van een normpercentage dat wordt gekwalificeerd als 'hoog'. Het percentage kan afgesproken worden aan de hand van de beschikbare data van sectoren, instellingen en opleidingen. Daarnaast is relevant dat men randvoorwaarden vaststelt.
- We verwachten daarmee dat dit in zou kunnen gaan per collegejaar 2027-2028

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	-
Doelmatigheid	+
Kwaliteit	+/-

²⁷ Schreurs, S. (2020). *Selection for Medical School: the quest for validity*. Universiteit Maastricht.

1.3.2. Decentrale selectie *als norm*

Dit is een maatregel gericht op het verbeteren van het studierendement en het verminderen van uitval en switch in het hoger onderwijs.

Omschrijving maatregel

- Met deze maatregel wordt decentrale selectie – in tegenstelling tot het huidig stelsel en in afwijking van fiche 1.3.1 – de norm. Alle opleidingen dienen aspirant studenten te selecteren.
- Instellingen worden gestimuleerd om de, bijvoorbeeld aan de hand van het Handboek selectie, hun selectieprocedures goed tegen het licht te houden en te bezien welke kwalitatieve criteria een voorspellende waarde hebben. Cijfers uit het vo zouden hier onderdeel van kunnen zijn.
- De maatregel an sich, namelijk decentrale selectie, is niet nieuw. Het betreft een reeds bestaand instrument.

Rationale

- **Zie 1.3.1.**
- Aanvullend op 1.3.1. is dit fiche een fundamentele wijziging van het systeem met als neveneffect dat het welzijn van studenten reeds in het vo onder druk komt te staan. Studenten dienen immers te presteren om door de opleiding van hun keuze te komen.
- Er dient een waarborg voor studenten ingebouwd te worden zodat studenten altijd recht hebben op één inschrijving. Anders ontstaat immers het risico dat studenten tot geen enkele opleiding worden toegelaten.
- De inschatting is dat de effecten naar verwachting ook aanzienlijk groter zijn dan bij de maatregel 1.3.1. Daarmee leidt het tot een budgettaire besparing vanwege verwachte beperking van uitval en switch.

Toegankelijkheid en kwaliteit

- De inschatting is dat de maatregel negatief effect op de toegankelijkheid en de kansengelijkheid heeft. Uit onderzoeken van onder andere de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat selectie het risico op kansengelijkheid vergroot, selectie zorgt voor een minder diverse studentenpopulatie en raakt bepaalde groepen aspirant studenten harder. Dit betreft onder andere eerstegeneratiestudenten, studenten uit lager sociaal economische klasse, studenten met een migratieachtergrond en studenten met een functiebeperking. Hiermee is het risico dat de kansengelijkheid verder onder druk komt te staan.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- **Zoals 1.3.1,** maar bredere inzet van het instrument gaat gepaard met additionele kosten.
- De verwachting is dat decentrale selectie een positief effect heeft op het terugdringen van uitval en switch. De vraag is echter wel in hoeverre deze maatregel in isolement bezien tot het gewenste doel leidt.
- Instellingen worden niet separaat bekostigd voor de toepassing van het selectie-instrumentarium. Dit valt in de lumpsumbekostiging van instellingen.

- Desalniettemin geven onderzoekers van de Universiteit Maastricht aan dat een goede inrichting van de selectieprocedure een flinke investering per opleiding vergt.²⁸ Hier staat de besparing van het reduceren van uitval en switch tegenover.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	-3	-23	-23	-23	-23	-23

De berekening is gebaseerd op een gemiddeld switchpercentage van 19% (hbo) en 17% (wo). Het huidige switchpercentage bij selecterende opleidingen is 10%. De onderwijsbijdrage is gemiddeld 9.700 euro voor een hbo-student en 8.700 euro voor een wo-student. Bij 90.000 hbo instroom en 61.400 wo instroom kost het verschil tussen de huidige gemiddelde switchpercentages en het gewenste switchpercentage 116 miljoen euro. Uitgaande van 20% gedragseffecten is dan de structurele besparing 23 miljoen euro. Hierbij wordt in 2027 de besparing in drieën gedeeld omdat het collegejaar in september ingaat én verminderd met 5 miljoen investeringskosten.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Zie **1.3.1**
- Dit is een meer vergaande variant, aangezien dit gevolgen heeft voor elke opleiding, en zal dus ook meer inzet vanuit het veld vragen.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	--
Doelmatigheid	+
Kwaliteit	+/-

²⁸ Schreurs, S. (2020). Selection for Medical School: the quest for validity. Universiteit Maastricht.

1.4 Gedeeld eerste jaar hbo/wo

Dit is een maatregel gericht om studenten uit het vwo op de juiste plek in het hoger onderwijs te krijgen.

Omschrijving maatregel

- Er komt een subsidie voor een pilot waarbij universiteiten en hbo's een gezamenlijk eerste jaar inrichten voor opleidingen.
- Dit jaar biedt een waarborg voordoorstroom in het tweede jaar van de wo-bachelor en hbo-bachelor doordat de studiepunten meetellen voor het volgende studiejaar.
- De instroom in het jaar bestaat uit vwo-scholieren. Zij maken in dit jaar kennis met de academische en meer praktische oriëntatie en kunnen zo hun keuze voor het hbo of wo vanuit ervaring maken.
- Samenwerkingen tussen opleidingen worden zoals bij een joint programme vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze bevat afspraken over de inzet van mensen en middelen, kwaliteitsbeleid-en verantwoordelijkheid en de organisatie van medezeggenschap.
- Voor wat betreft de accreditatie valt het gezamenlijk jaar onder het de opleidingsbeoordeling van beide deelnemende bachelorprogramma's, als een aparte track binnen die programma's.
- De opleidingsinstellingen dienen in overleg met elkaar te komen tot (clusters) van opleidingen waarbij de inschatting is dat een deel van de wo studenten beter op hun plek zit in het hbo.

Het jaarprogramma:

- Kent een gelijke verdeling tussen praktisch en theoretisch georiënteerde onderdelen;
- Wordt verzorgd door docenten in dienst van een hbo en wo-instelling, in gelijke mate.
- Kent een onderdeel waarin die twee samen worden gebracht en dat verzorgd wordt door zowel hbo- als wo-docenten.
- Stelt studenten in staat om de verschillen tussen een praktische en een theoretische oriëntatie te wegen.
- Wordt afgesloten met een niet-bindend advies over het vervolg.

Achtergrond/rationale

- In de maatschappij wordt een opwaartse druk ervaren om zo hoog mogelijk opgeleid te zijn (academic drift). Het wo geniet daarin vaak de voorkeur boven het hbo, terwijl de student mogelijk beter op zijn plek is in een bacheloropleiding met een meer praktische oriëntatie.²⁹
- Instellingen in het wo en in het hbo zien in een gedeeld eerste jaar kansen om de oriëntatie van studenten op een zo hoog mogelijke opleiding bij te stellen. Samenwerking tussen instellingen in de voorlichting (onder de noemer van wisselstroom) kunnen worden uitgebreid met een gezamenlijk eerste jaar.
- Naar verwachting vergt deze maatregel beperkte middelen of zal binnen de bestaande capaciteit kunnen worden uitgevoerd.

²⁹ Gemiddeld (over alle jaren heen) kiest ongeveer 9% voor het hbo. Studiejaar 2020-2021 gaat 72% van de vwo'ers naar het wo en in studiejaar 2021-2022 een verdere daling naar 69%.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De verwachting is dat een gedeeld eerste jaar studenten langer de tijd geeft om zich te oriënteren op de gemaakte keuze. (Intrinsieke) motivatie is belangrijk voor studiesucces. Bij het niet uitkomen van verwachtingen m.b.t. de studiekeuze kan dit leiden tot een daling van motivatie en risico uit uitval/switch. Het is daarom van belang voor de poort goed te oriënteren en vervolgens om de student te laten ervaren (Meens, [2018](#)). Een eerste jaar dat mee kan tellen kan bijdragen aan minder uitval. Om inrichting en werking van de maatregel goed te kunnen evalueren dient gestart te worden met pilots alvorens deze breed uit te rollen. Het structurele budget gaat uit van een succesvolle pilot.
- De financiële middelen in de vorm van subsidies zijn bedoeld voor de kosten die instellingen maken om het programma te ontwikkelen en de samenwerking tussen de instellingen en opleidingen vorm te geven.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	7	20	20	20	20	20

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De maatregel vergt naar verwachting geen wetswijziging. Wel moet er rekening te worden gehouden voor het uitvoeren van het volgende:
 - Het programma moet worden ontwikkeld;
 - NVAO panels moeten de aparte tracks beoordelen;
 - Instellingen moeten de tracks registeren bij DUO.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+
Doelmatigheid	+/-
Kwaliteit	+/-

1.5 Flexibel leerkrediet

Deze maatregel is gericht op een betere verdeling van de verantwoordelijkheid van studiesucces tussen instellingen en studenten.

Omschrijving maatregel

- Invoering van het flexibel leerkrediet maakt onderdeel uit van een meer fundamentele stelselwijziging. De financiering van hogescholen en universiteiten vindt hierbij niet meer plaats op basis van studentenaantallen (en dus leerjaren) maar op basis van contracten. Deze maatregel vergt dan ook onder andere een cultuuromslag in het denken van studie jaren als statisch gegeven.
- De wijziging heeft tot doel een andere financiële context te creëren en flexibilisering van het onderwijs te ondersteunen.
- Uitgangspunt voor het leerkrediet is dat studenten aan het begin van de studieloopbaan een 'rugzak' met nader te bepalen aantal studiepunten ontvangen. Dit leerkrediet neemt af per inschrijving.
- Voorbeeld van de werking van het rugzakje in Vlaanderen is als volgt ([Cheps, 2019](#)):

Bijvoorbeeld: het traject van Marie

Marie slaagt elk jaar voor alle ingezette studiepunten. Op het einde van het eerste jaar krijgt ze dus alle 60 ingezette studiepunten terug, plus een bonus van 60 er bovenop. Na drie jaar behaalt ze haar bachelordiploma. Ze heeft nog genoeg punten over om een nieuwe opleiding te starten.

Academiejaar	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Start	140	200	200
Ingezette studiepunten	-60	-60	-60
Verworven studiepunten	+60	+60	+60
Bonus in het begin	+60		
Saldo	200	200	200

- Deze beleidsinterventie is een niet bestaande maatregel in Nederland, echter is het model sinds studiejaar 2008/2009 in Vlaanderen ingevoerd.

Opties/Parameters leerkrediet

- Het precies bepalen van de parameters is een complex vraagstuk. Dit is onder meer afhankelijk van het percentage studenten dat jaarlijks voor de volle 60 studiepunten inschrijft. Als een student theoretisch maar voor 30 ECTS zou inschrijven, maar wel alles halen, zou de student juist bekostigd zeer aanzienlijk studieovertraging kunnen oplopen. Dergelijke situaties dienen te worden voorkomen, bijvoorbeeld met een norm voor de inschrijvingseis of bij lager dan 60 ECTS ook een korting op het aanvangsbudget. Ook is het in beginsel onwenselijk dat een perfecte student die alles in één keer haalt, in 4 jaar nog extra studiepunten gesubsidieerd zou moeten kunnen opmaken. Het IBO adviseert bij daadwerkelijke invoering van deze maatregel een expertgroep aan de slag te laten gaan met de exacte parameters (zie planning invoering) waarin maatvoering en flexibiliteit nauwkeurig moet worden afgewogen. Wel schetst het IBO de volgende lijnen en randvoorwaarden bij invoering:
- **Laat het maximale leerkrediet niet hoger zijn dan de huidige gemiddelde studieduur hbo bachelor/wo bachelor + master**, maar (met een bepaalde marge) eronder zodat er ook daadwerkelijk een prikkel vanuit gaat naar studenten en eveneens

leidt tot een budgettaire besparing. Het inschrijven voor een vak heeft maatschappelijk financiële gevolgen, en het is goed dat daarover wordt nagedacht. Doel van de maatregel is ook financiële bewustwording (vergelijkbaar met bijvoorbeeld een eigen risico bij een verzekering).

- Optie 1a gaat uit van een leerkrediet dat bijna gelijk is aan de bekostiging van de huidige studieduur. Dit heeft als voordeel dat studenten het leerkrediet vermoedelijk minder knellend zullen ervaren, maar daar staat tegenover dat het effect waarschijnlijk beperkter is op het studierendement. Er wordt bekostigd voor de gemiddelde studie van 5,25 jaar, bijna gelijk aan de huidige studieduur van 5,35. 5,25 jaar staat gelijk aan een rugzak van gemiddeld 315 ECTS. Daarboven wordt een hoger collegegeld betaald conform de langstudeermaatregel (1.7), al naar gelang de het contract/inschrijving van de student. Een deel de vast te stellen ECTS kan bij aanvang worden gegeven, verminderd bij een eventuele wens tot een bonus in het eerst jaar + aanvullende eisen over inschrijving.
- Optie 1b is gelijk aan de nominale bekostiging van 4 plus 1 jaar (conform fiche 1.2). Hier kan gemiddeld 300 ECTS worden gependend zonder te maken krijgen met een verhoging van het collegegeld.

Student

- De student schrijft zich niet meer in voor een leerjaar maar er is meer sprake van modulair opleiden. Daarmee ontstaat ruimte om het eigen traject vorm te geven, tegelijkertijd blijft de mogelijkheid tot het volgen van studies op basis van studiejaren mogelijk.
- De student krijgt enerzijds meer vrijheid over de invulling van het leertraject, anderzijds leiden de parameters voor 'het rugzakje' ook tot een grotere verantwoordelijkheid ten aanzien van studiesucces.
- Concreet betekent dit voor de student dat zij, bijvoorbeeld via het huidige DUO portaal, toegang dienen te hebben tot het overzicht van hun leerprestaties. Hierbij is relevant hoeveel budget men heeft gebruikt en welke modules/vakken zijn behaald aan welke instelling, daarnaast is het resterende budget relevant.

Instelling

- De lumpsum bekostiging blijft in dit model bestaan, instellingen behouden ook hun autonomie om binnen de instelling de middelen al naar gelang te verdelen over faculteiten/opleidingen.
- Financieringsmodel voor het macrokader wordt wel aangepast en financiering wordt ingezet als instrument om beleidsdoelstellingen te realiseren. Instellingen worden ook in dit systeem bekostigd via een vaste en variabele voet. Het macrobudget wordt opgedeeld in twee deelbudgetten, namelijk voor het wo en voor het hbo.

i) Vaste voet wo:

Bestaat uit gemiddeld aantal opgenomen studiepunten over een recent verleden (4 jaar)

ii) Variabele voet wo:

Financiering is een weging van:

- Inputvariabele: financiering op basis van aantal opgenomen studiepunten (voor de eerste 30 studiepunten van een student geldt hun inschrijving en niet de behaalde studiepunten. Dit om te voorkomen dat instellingen wel kosten maken maar geen bekostiging krijgen indien studenten in het eerste jaar hun studiepunten niet behalen.)
- Outputvariabele: financiering op basis van behaalde studiepunten
- Creditvariabele: verworven studiepunten

- Diplomavariabele: uitgereikte ba/ma diploma's in de initieel gevolgde opleiding.
- Verder is in de formule sprake van een nadere wegingsfactoren, hierbij wordt gedacht aan mogelijkheden zoals een hogere weging (x1,5) voor:
 - Eerstegeneratiestudenten
 - Studenten met een functiebeperking
 - Studenten met een migratieachtergrond.

Deze weging is noodzakelijk omdat uit cijfers blijkt dat bovenstaande doelgroepen vaker uitvallen en switchen van opleiding. Instellingen dienen daarom in ieder geval deze groepen meer begeleiding te bieden.

- iii) Variabele voet onderzoek
 - BA/MA diploma's, doctoraten, publicaties en citaten.
- iv) Vaste voet onderzoek
 - Aantal doctoraten + aantal publicaties gedurende meerjarige periode.
- Vormen van contracten:
 - Diplomacontract (inschrijving op basis van een **volledige opleiding** met als doel het behalen van het diploma).
 - Creditcontract (inschrijving voor enkele vakken/opleidingsonderdelen zonder zicht op diploma).
 - Examencontract (inschrijving voor het afleggen van tentamens, zonder het volgen van lessen).
 - Combinatie van meerdere contracten.
- Studievoortgangsmaatregelen
 - i) Begeleiding, in de formule van de variabele voet zit een wegingsfactor voor specifieke doelgroepen (functiebeperking, eerstegeneratiestudent, migratieachtergrond).
Instellingen moeten t.a.v. deze groepen aanvullende begeleiding leveren in vooral het eerste jaar, maar gedurende de gehele studie.
 - ii) Vorm van BSA (minimum van 50 studiepunten behalen voordat men zich voor het volgend leerjaar kan inschrijven).
 - iii) Instaptoetsen als vereiste bij de inschrijving, echter zonder bindend advies.
 - Instellingen dienen hun administratieve systemen aan te passen. Inschrijving is immers niet jaarlijks, maar meer afhankelijk van het contract dat de student afneemt. De inschrijving + resultaten dienen accuraat en actueel te zijn i.v.m. inzicht via DUO in het studieresultaat.

Uitvoering

- Voorgestelde wijzigingen vergen wezenlijke wijzigingen in de uitvoeringssystemen van o.a. DUO. Inschrijven middels contracten/studiepunten vergt wijziging in ieder geval IT systemen. In het huidig systeem ligt de nadruk immers op leerjaren.
- Instellingen dienen grondige wijzigingen in hun beleid en systemen door te voeren.
- Met deze maatregel krijgen studenten meer financiële verantwoordelijkheid. In Vlaanderen zijn studenten uit het vo gemiddeld 18 jaar en ouder, in Nederland ligt deze leeftijdsgrens lager, zeker bij havisten. Gekeken moet worden hoe dit zich verhoudt tot de leeftijdsgrens van 18 jaar in Nederland voor wat betreft de financiële verantwoordelijkheid van jongeren.

Planning/uitvoering

De voorgestelde wijzigingen zijn zeer fundamenteel van aard en vergen goed overleg met zowel onderwijsinstellingen, studenten en (andere) uitvoeringsorganisaties. De invoering van dit traject

in Vlaanderen kende een lange aanloop onder andere omdat het een vrijwel onbekend en nieuw te ontwikkelen systeem betrof. Invoering in Nederland maakt dat men gebruik kan maken van de reeds beschikbare kennis van Vlaamse collega's. Toch vergt invoering in Nederland, toegespitst op ons onderwijssysteem en leercultuur, tijd en nodige (externe) expertise.

- Fase I: (Inter)departementaal onderzoek naar uitwerking wijziging + expertgroepen bekostigingsparameters (18-24 maanden)
- Fase II: Voorbereiding wetswijzigingen + wetswijziging (24 maanden)
- Fase III: Implementatie (aanvang ingroeipad)



Achtergrond en rationale

- Het reduceren van uitval en switch en daarnaast het verbeteren van studierendement vergt meer coherent beleid en minder maatregelen die in isolement worden gezien en al dan niet vrijwillig door instellingen kunnen worden ingezet.
- Daarnaast is het van belang om het studiesucces als gedeelde verantwoordelijkheid tussen instellingen en studenten in te richten.
- Daarom is het voorstel om het flexibel leerkrediet in samenhang met studievoortgangsbewakingsmaatregelen in te richten.
- Studenten krijgen hiermee meer regie, maar ook meer verantwoordelijkheid voor hun studieloopbaan(succes).
 - De aanleiding voor Vlaanderen was de toenemende flexibilisering in het hoger onderwijs, dat wil zeggen, het gegeven dat studenten hun onderwijs minder vaak inrichten aan de hand van modeltrajecten (van 60 studiepunten) en steeds meer behoefte hebben aan à la carte programma's waarbij ze ook onderdelen van andere opleidingen willen kunnen kiezen. Het idee was dat studiesucces een gedeelde verantwoordelijkheid werd van de instelling en de student.
 - Studenten hebben in het systeem een (financiële) prikkel om de juiste studie te kiezen en ook nominaal af te ronden. Deze prikkel kan echter ook druk leggen op de schouders van studenten omdat er minder ruimte is om 'foute' keuzes te maken. Ook heeft deze prikkel mogelijk negatieve effecten op de doorstroomkansen van studenten.
 - Tegelijkertijd hebben instellingen gelet op de financieringsstructuur baat bij meer studentsucces en moeten studenten motiveren om de opleiding succesvol te doorlopen.
 - Deze maatregel heeft invloed op het verbeteren van studierendement, reduceren van uitval en switch en leidt vermoedelijk gelet op de bekostigingsstructuur tot een besparing doordat studenten niet langer dan een bepaalde periode bekostigd kunnen doorstuderen.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, += intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven optie a, 5,25 jaar krediet			19*	-61	-92	-153

Optie b, 5 jaar	-57*	-215	-322	-536
-----------------	------	------	------	------

* inclusief 50 miljoen euro uitvoeringskosten.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	-/+
Doelmatigheid	+
Kwaliteit	-/+

1.6 Nominale bekostiging + 1 jaar

Deze maatregel richt zich op het aanpassen van de macrobekostiging waarbij hbo en wo instellingen enkel voor studenten – die binnen de nominale studieduur + 1 jaar studeren - bekostigd worden.

Omschrijving maatregel

- Het macrokader van de Rijksoverheid wordt beperkt. Niet langer tellen alle studenten – ongeacht de studieduur – mee in het macrokader maar alleen nog maar studenten die binnen de nominale studieduur van een student plus 1 extra jaar studeren. Het huidige verdeelmodel blijft gehandhaafd, maar het totale macrokader daalt, waardoor instellingen dus minder bekostiging ontvangen.
- De maatregel kent een ingroeiperiode van 5 jaar vanaf 2025 (5 jaargangen van instroom van nieuwe studenten) om uiteindelijk tot een volledige herziening te komen in 2029.
- Uitgaande van een nominale studieduur van 4 jaar, is de huidige gemiddelde ho-studieduur 5,35 jaar. Hierin zijn meegenomen de groepen voltijd studenten hbo-bachelor 4 jaar, wo-bachelor 3 jaar, wo-master 1-jaar en wo-master 2 jaar (de laatste is gewogen meegenomen omgerekend naar een nominale studieduur van 4 jaar). Langjarige deeltijdstudenten en drie en vier jaar. Per saldo wordt in het nieuwe systeem voor 4,5 jaar bekostigd. Dit leidt tot een beperking van het lumpsumbedrag – totale macrokader ho exclusief onderzoek van 8,2 miljard euro - met structureel 8% (0,4 jaar).

Achtergrond, doelmatigheid en doeltreffendheid.

- In de macrobekostigingsystematiek telt iedere student – ongeacht de studieduur – mee voor het totaal te verdelen budget over de instellingen. In het verdeelmodel van de 'totale koek' heeft studierendement wel een plaats, studenten die langer dan nominaal studeren worden in deze verdeling namelijk niet meegerekend (zie paragraaf 2.1) .
- Door het macrokader ook afhankelijk te maken van studieduur, worden de hogere kosten van langstuderen ook verdeeld in het macrokader (in tegenstelling van de huidige situatie, waar nominaliteit alleen in het verdeelmodel van invloed is).
- De inschatting is dat de doelmatigheid van bestedingen per saldo verbetert.
- Deze maatregel legt een financiële prikkel bij de onderwijsinstelling om het studierendement te verbeteren. Instellingen hebben collectief namelijk baat bij een zo hoog mogelijk macrokader. De prikkel voor individuele instellingen is echter enigszins beperkt. De individuele instelling ontvangt in het huidige verdeelmodel evenmin bekostiging voor de langstudeerder.
- Indien gekozen wordt voor flankerend beleid, zoals de langstudeermaatregel, worden ook studenten geprikkeld ter verbetering van het studierendement. Dit fiche voorziet niet in de mogelijkheid voor instellingen om hoger collegegeld te heffen indien de gemiddelde studieduur is overschreden.

Toegankelijkheid – kwaliteit en doelmatigheid

- Het effect op kwaliteit kan twee kanten op. Enerzijds kan het kwaliteitsverhogend werken doordat instellingen geprikkeld worden om studenten beter te begeleiden en het studierendement daarmee te verhogen. Anderzijds kunnen langstudeerders – door beperking

van het budget – ook minder begeleiding krijgen hetgeen kan resulteren in afname van de kwaliteit.

- Het effect op toegankelijkheid is onduidelijk. De maatregel is op zichzelf enkel een aanpassing in de bekostiging. Instellingen zouden mogelijk meer gaan selecteren op indicatoren van studiesucces om het aandeel studenten dat naar waarschijnlijkheid de studie niet binnen nominaal +1 jaar haalt te verminderen. Tegelijkertijd zijn de selectiemogelijkheden binnen het huidige instrumentarium beperkt. Deze strengere selectie-eisen zouden een degelijke impact op de toegankelijkheid van het onderwijs kunnen hebben, maar dit hangt dus af van de mate dat instellingen daadwerkelijk meer selecteren.

Gevolgen begroting, -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	-45	-268	-402	-536	-669	-669

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De huidige systematiek kent alleen tellingen en toekenningen gebaseerd op een jaar. Het wijzigen hiervan brengt aanzienlijke uitvoeringswijzigingen met zich mee, met effecten voor OCW, DUO en instellingen. De uitvoering is beperkt, het lumpsumbedrag wordt na 5 jaar beperkt met 8%, en dit effect groeit lineair in (jaarlijks 1/5 deel)). Deze parameter kan naar verwachting worden gewijzigd in 2026.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	-
Doelmatigheid	++
Kwaliteit	-

1.7 Langstudeermaatregel

De maatregel heeft een tweeledig doel, enerzijds is deze gericht op de verhoging van het studierendement en anderzijds op een verbetering van de doelmatigheid van de uitgaven.

Omschrijving maatregel

- Met deze maatregel moeten studenten in het hoger onderwijs, die meer dan 1 jaar vertraging op de nominale studieduur oplopen per studiejaar 3000 euro extra collegegeld betalen. De maatregel geldt voor alle voltijds bachelor en masterstudenten. Instellingen krijgen via het verdeelmodel per langstudeerder hetzelfde bedrag minder Rijksbekostiging.

Achtergrond/rationale

- De maatregel zet in op het verhogen van het studierendement.
- Het studierendement in het hbo en wo is namelijk al jaren stabiel. Gemiddeld behaalt al jaren 50% van de studenten binnen vijf jaar het hbo-diploma (incl. switchers die binnen 5 jaar hun diploma behalen). In het wo ligt het percentage op ruim 75%.
- Dit beperkte studierendement is onwenselijk gelet op de ondoelmatigheid van de bestedingen waarmee er hogere maatschappelijke kosten optreden. Daarnaast is er sprake van een additioneel maatschappelijk effect doordat studenten langere tijd niet beschikbaar zijn voor de krappe arbeidsmarkt.
- Voor instellingen is langstuderen ook ondoelmatig, instellingen hebben immers te maken met relatief veel studenten die niet in het verdeelmodel worden meegeteld (hoewel studenten wel in het macrokader bekostigd zijn). Bij ongelijke verdeling van langstudeerders leidt dat tot een financieel nadeel voor bepaalde instellingen met een relatief hoog aandeel langstudeerders en daarmee dus een druk op hun financiën.

Toegankelijkheid – kwaliteit

- De maatregel heeft een negatief effect op de toegankelijkheid van het onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat kwetsbare groepen vaker uitvallen en switchen en het studierendement lager is. Zij hebben daarmee een grotere kans op studievertraging en daarmee het verhoogde collegegeld. Dit zijn waarschijnlijk juist de groepen die zich (reeds) in een kwetsbare financiële positie bevinden. Denk hierbij aan jongeren die een bijbaan nodig hebben om de studie te kunnen bekostigen, wat de kans op langer studeren vergroot. Ook het hebben van een functiebeperking of het verlenen van mantelzorg kunnen oorzaken zijn van langer studeren. De toegankelijkheid van onderwijs voor deze kwetsbare groepen zal door deze maatregel afnemen.
- Deelname aan buitenschoolse activiteiten die bijdrage aan de persoonlijke ontwikkeling kunnen afnemen. Met het risico op een afstudeerboete zullen studenten geprikkeld worden meer focus op de studie te leggen. Dit kan ten koste gaan van bijvoorbeeld een vrijwillige stage of een bestuursjaar.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Deze maatregel leidt tot een structurele besparing van circa 282 miljoen euro, uitgaande van geen gedragseffecten (omdat die lastig in te schatten zijn). De maatregel is eerder ingezet o.a. vanuit een taakstelling waarbij de inzet eveneens gericht was op rendementsverhoging.

- Als deze maatregel wordt gecombineerd met 1.6 (macrokader relateren aan studieduur), zal de gecombineerde besparing *minder* zijn dan de som van beide maatregelen omdat ze dezelfde doelgroep betreffen.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	-95	-285	-283	-282	-282	-282

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Maatregel vergt voorbereiding van een wijziging van de WHW en een wetswijziging an sich. Met het gehele traject is gemiddeld 2,5 jaar gemoeid. Eerste jaar van invoering is collegejaar 2026-2027.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	-
Doelmatigheid	++
Kwaliteit	+/-

1.8 Tweede master instellingstarief

Deze maatregel is enerzijds gericht op een verbetering van de doelmatigheid van de uitgaven en anderzijds op het tegengaan van academic drift.

Omschrijving maatregel

- Studenten dienen voor iedere tweede master het instellingstarief te betalen. Oók indien deze tweede master (deels) gelijktijdig met de eerste inschrijving plaatsvindt. Hiertoe dient de huidige wetgeving, die voorziet in bekostiging van één bachelor en één master per persoon, worden aangepast om gelijktijdig volgen van de masters uit te sluiten.

Achtergrond/rationale

- We zien in de praktijk een academic drift waarbij studenten steeds vaker opleidingen stapelen o.a. om zich te onderscheiden ten opzichte van andere studenten;
- De huidige wet- en regelgeving maakt dat studenten een tweede master – voor zover de eerste master nog niet is afgerond – tegen het wettelijk collegegeld kunnen studeren;
- Dit leidt er in de praktijk toe dat studenten de eerste master niet afronden door bijvoorbeeld een vak aan te houden en zich vervolgens voor de tweede master inschrijven.
- Om deze beweging tegen te gaan wordt voor iedere inschrijving van een tweede master het instellingstarief gerekend. Deze berekening gaat er van uit dat de student niet meer dan 60 punten per jaar haalt.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Het risico bestaat dat de hoogte van het instellingscollegegeld leidt tot een aanzienlijke daling van het aantal studenten die twee masters volgen. Daarmee zijn er minder studenten die in het macrokader worden meegerekend én minder studenten die nog een jaar collegegeld betalen.
- Risico is dat de maatregel een besparing oplevert maar wel ten koste gaat van de ambitieuze student door deze te ontmoedigen.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	-13	-52	-52	-52	-52

- De instroom in MA voor twee gelijktijdige masters is al jarenlang stabiel: gemiddeld 4,2% van totaal aantal masterstudenten. In 2023 waren dit 5936 studenten. De gemiddelde kosten voor de overheid voor een jaar wo zijn 8700 euro.
- Kosten gelijktijdige masters: 5936 x 8700 euro = 51 miljoen euro. Deze berekening gaat er vanuit dat de student niet meer dan 60 punten per jaar haalt (en dus dankzij de dubbele master dubbel zo lang in het macrokader wordt meegenomen).
- De precieze opbrengst hangt sterk af van het gedrag van deze groep studenten (hoeveel gaan dan daadwerkelijk korter studeren) en is dus onzeker.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De maatregel vergt een aanpassing van wet- en regelgeving.
- DUO dient naar alle waarschijnlijkheid haar IT systemen aan te passen.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	-
Doelmatigheid	++
Kwaliteit	-

1.9 Hoger collegegeld masters

Dit is een maatregel gericht op het aanmoedigen van studenten met bachelors om te kiezen voor de arbeidsmarkt in plaats van een master en het ontmoedigen van academic drift.

Omschrijving maatregel

- De maatregel stelt voor om voor de master 6.000 euro per jaar te betalen in plaats van het huidige wettelijk collegegeld. Voor tweejarige masters wordt dit tarief gereduceerd naar 4.500 euro per jaar. Driejarige masters (geneeskunde) zijn uitgezonderd gezien de selectie die daar vooraf plaatsvindt, aangezien een bachelor hierbij geen toegang geeft tot de arbeidsmarkt.
- Collegegeld is een bestaand instrument waarvan de hoogte kan worden aangepast. De doelgroep is studenten die een master willen doen waarbij het beoogde gedragseffect is afzien van het volgen van niet-noodzakelijke masters.

Achtergrond/rationale

- Een master is niet altijd nodig, maar er is een opwaartse druk om zo hoog mogelijk opgeleid te zijn. Het helpt niet dat er op de huidige arbeidsmarkt nog veel wordt gezocht naar 'het schaap met vijf poten', waarbij (een) (meerdere) master(s) voor sommige functies een (informele) vereiste lijkt.
- Door het collegegeld voor de master aanzienlijk te verhogen zullen minder studenten een master willen volgen. Dit is te verdedigen vanuit het perspectief dat een master een beter perspectief op salaris biedt en het hogere collegegeld daarmee een investering in het verdienvermogen van de student is. Bovendien betreden bachelor alumni hiermee eerder de krappe arbeidsmarkt. Dit is op de korte termijn wenselijk, waarbij een kanttekening is dat een kenniseconomie goed geschoolde werknemers vergt. Maar de vraag is of voor iedere functie waar nu een master wordt vereist, dat ook noodzakelijk is.
- Omdat tweejarige masters enerzijds vaak voorkomen in tekortsectoren en anderzijds minder worden gezien als positioneel goed, wordt het hogere tarief gereduceerd voor tweejarige masters.

Toegankelijkheid

- De maatregel heeft een negatief effect op de toegankelijkheid, met name voor studenten met een lage sociaal economische achtergrond. Om de negatieve effecten voor deze groep te mitigeren, kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een systeem van studiebeurzen (privaat of publiek), zoals in andere landen ook bestaat. Dit is niet meegenomen in onderstaande berekening.
- Doordat studenten terugvallen op hun financiële positie of van hun ouders bestaat het risico dat het volgen juist aantrekkelijker wordt doordat de prijs zorgt voor een 'hogere status' van een master.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Door collegegeld te verhogen kan je het volgen van een master ontmoedigen, waardoor er minder masters bekostigd hoeven worden. Daarnaast is er minder bekostiging nodig omdat de masters grotendeels uit het collegegeld betaald worden. De financiële prikkel werkt alleen als

het bedrag voldoende wordt opgehoogd. Daarnaast zullen bachelorstudenten vaker kiezen om de arbeidsmarkt te betreden in plaats van (nog een) master te volgen.

- De doeltreffendheid van de maatregel is afhankelijk van hoe de arbeidsmarkt hierop reageert. Op dit moment zijn er veel beroepen waarvoor een master een vereiste is. De maatregel zal vooral effect hebben als op de lange termijn de arbeidsmarkt zich hierop aanpast. Het is onduidelijk in welke mate dit zal gebeuren. Hier ligt ook een duidelijke rol voor werkgevers.
- Daarnaast zijn er een aantal beroepen waar het wettelijk verplicht is een masterdiploma te hebben om deze te mogen beoefenen. Een verhoging van het collegegeld voor de masters van deze beroepsgroepen, betekent dat er vooral studenten zullen instromen die uit betere financiële situaties komen.

Budgettaire effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	-107	-320	-320	-320	-320	-320
wv. lagere uitgaven	-90	-270	-270	-270	-270	-270
wv. minder studenten	-17	-50	-50	-50	-50	-50

- Deze berekening is gebaseerd op een gedragseffect van 6,6% die het CPB hanteert in Kansrijk onderwijsbeleid ([CPB](#)) bij een verhoging van het collegegeld van 3000 euro. De lagere uitgaven zijn gebaseerd op ongeveer 56.000 studenten die een éénjarige master volgen voor het tarief van 600 euro en 38.000 studenten die een tweejarige master volgen voor het tarief van 4500 euro, na aftrek van de verwachte verlaging van het aantal studenten. Die komen in de tabel terug door 6.200 maal de gemiddelde overheidsbesteding van 8700 euro te besparen.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De uitvoeringsaspecten zijn beperkt, de hoogte van het collegegeld wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	--
Doelmatigheid	++
Kwaliteit	-

1.10 Besparingsvariant B1 A t/m D: Generieke verhoging collegegeld wo

Dit is een maatregel gericht op het reduceren van de kosten met als separaat doel het verminderen van de 'academic drift' en het beperken van de uitval en switch.

Omschrijving maatregel

- De maatregel is conform het fiche ho_6 van de studie Kansrijk onderwijsbeleid van het CPB (2020) vormgegeven, maar dan ook (in varianten) alleen toegepast op het wo in plaats van het hbo om zo ook aan te grijpen op het knelpunt van de academic drift.
- De doelgroep zijn (aspirant) studenten. Het gedrag dat wordt beoogd is de keuze voor een opleiding die het beste bij de student past, in plaats van de meest academische variant. Daarnaast leidt naar verwachting een hogere private in plaats van publieke bijdrage tot een prikkel om sneller te studeren, zoals CPB (2020) ook aangeeft als te verwachten effect.
- Het fiche kent verschillende varianten:
 - B1a: Generieke verhoging collegegeld wo met 1000 euro – ook opgenomen in de besparingsvariant.
 - B1b: idem, met 3000 euro.
 - B1c: Verhoging collegegeld ho (dus ook hbo) met 1000 euro.
 - B1d: idem, met 3000 euro.

Achtergrond/rationale

- In de maatschappij wordt een opwaartse druk ervaren om zo hoog mogelijk opgeleid te zijn. Het wo geniet daarin vaak de voorkeur boven het hbo, terwijl de student daar niet altijd op zijn/haar plek is. Daarnaast is er recent een sterke stijging geweest van het aantal internationale studenten. Hoger collegegeld kan daarbij een (beperkt) afschrikkende, dempende werking hebben aangezien dit Nederland relatief minder aantrekkelijk maakt. Dat heeft voorts doelmatige positieve neveneffecten (geen (aanvullende) beurs en OV kaart voor buitenlandse studenten). Tot slot is de maatregel naar verwachting positief voor het studierendement; studenten hebben een prikkel om sneller te studeren.
- Het CPB (2020) verwacht wel een negatief effect op de toegankelijkheid; het aantal inschrijvingen daalt volgens het CPB naar verwachting met 1,8% en bij verhoging van wettelijk collegegeld voor het gehele hoger onderwijs, van 3000 euro met 6,6%. Zeker de verhoging van 3000 euro leidt vermoedelijk tot een toename van de ongelijkheid.

Toegankelijkheid

- Het verhogen van het collegegeld heeft impact op de toegankelijkheid van masters, deze zal naar verwachting afnemen. Bepaalde groepen studenten, vooral met een lagere SES, studenten met een migratieachtergrond worden naar verwachting meer getroffen dan andere groepen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Collegegeld heeft een grote grondslag, daardoor levert het een belangrijke bijdrage aan besparingsvarianten. Dit is vooral bij fiche B1c en B1d het geval.
- Door collegegeld te verhogen wordt het volgen van een wo-opleiding ontmoedigd, waardoor het de academic drift beperkt. Men zal relatief vaker overwegen om naar het hbo te gaan.

Eveneens beperkt het de internationalisering. Voorts geeft het CPB aan dat het een prikkel geeft voor studenten om sneller te studeren.

- Een risico is dat het juist een averechts effect gaat hebben, omdat zaken die schaars of meer kostbaar zijn, juist stijgen in aanzien en daarmee aantrekkelijker worden.

Kwantitatieve inschatting (indien mogelijk)

=saldoverbeterend/lastenverzwarend

IN MLN. EURO	2026	STRUC
B1a Verhogen wettelijk-122 collegegeld wo met 1.000 euro		-364

Berekening: ministerie van Financiën

Kwantitatieve inschatting bijdrage aan beleidsdoelen (indien mogelijk)

=saldoverbeterend/lastenverzwarend

IN MLN. EURO	2026	STRUC
B1b Verhogen wettelijk collegegeld wo met 3.000 euro	-376	-1124

Kwantitatieve inschatting (indien mogelijk)

=saldoverbeterend/lastenverzwarend

IN MLN. EURO	2026	STRUC
B1c Verhogen wettelijk collegegeld ho met 1.000 euro	-274	-799

Kwantitatieve inschatting (indien mogelijk)

=saldoverbeterend/lastenverzwarend

IN MLN. EURO	2026	STRUC
B1d Verhogen wettelijk collegegeld wo met 3.000 euro	-850	-2475

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	--
Doelmatigheid	++
Kwaliteit	-

1.11 Besparingsvariant B2 terugdraaien intensivering kwaliteitsbekostiging

Deze maatregel stelt voor om de eerder geïnvesteerde in kwaliteit terug te draaien.

Omschrijving en rationale

- De kwaliteitsafspraken zijn de uitwerking van de kwaliteitsbekostiging. De kwaliteitsafspraken hebben betrekking op het gehele bekostigde hbo en wo en gelden voor de periode 2019 tot en met 2024.
- Vanaf collegejaar 2015-2016 is er derhalve structureel circa 800 miljoen euro geïnvesteerd in het hoger onderwijs.
- Van de voorinvesteringen door de instellingen zelf zijn gedaan (2015-2017) zegt de Algemene Rekenkamer ([2018](#)) dat van slechts een derde deel daadwerkelijk is vast te stellen dat de middelen vallen binnen de gedane toezeggingen. Onduidelijkheid over de criteria speelde hierbij een rol.
- Van de extra investeringen in kwaliteitsbekostiging vanuit OCW (2019-2024) is sprake van positieve tussenevaluaties ([NVAO, 2021](#)). Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat de studievoorschotmiddelen worden ingezet voor plannen ter verbetering van de onderwijskwaliteit.
- Als besparingsoptie zijn met het oog op de te verwachten doelmatigheidswinsten deze intensivering terug te draaien. Dit zal een negatief effect hebben op de kwaliteit.

Doelmatigheid en doeltreffendheid.

- De maatregel is enkel ter bevordering van doelmatigheid.

Gevolgen begroting, -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	-250	-701	-701	-701	-701	-701

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De uitvoeringslast is vrijwel nul, het lumpsumbedrag wordt eenvoudigweg met 700 miljoen euro per jaar beperkt. Deze parameter kan naar verwachting worden gewijzigd in 2026.

Toegankelijkheid – kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	--
Doelmatigheid	++
Kwaliteit	-

- Het is te verwachten dat het fische de kwaliteit naar beneden brengt. Tegelijkertijd is de doelmatigheidsbesparing naar verwachting fors.

Hoofdknelpunt 2: Het huidige systeem leidt maatschappelijk niet tot de meest doelmatige oplossing voor wat betreft de arbeidsmarkt en krimpregio's

	Naam	Budgettaire gevolgen	Idee in grote lijnen
2.1	Regionale ontwikkelplannen	Intensivering	De maatregel betreft de totstandkoming van langjarige regionale ontwikkelplannen in regio's waar het onderwijsaanbod door krimp onder druk staat.
2.2	Pilot inzet arbeidsmarktfixus	Beperkte intensivering (uitvoeringskosten)	MOCW zet in een experiment een fixus op studies met een relatief minder groot arbeidsmarktperspectief.
2.3	Herziening macrodoelmatigheidstoets met periodieke component	Beperkte intensivering (uitvoeringskosten)	De macrodoelmatigheidstoets wordt periodiek (deels) doorlopen waardoor opleidingen die te weinig toegevoegde waarde bieden voor de arbeidsmarkt zouden kunnen worden gesloten of een fixus krijgen.
2.4	Begeleiden internationale studenten naar arbeidsmarkt	Besparing	Bestuurlijke afspraken over blijfkans, compensatie voor taalcursussen en voorlichting.
2.5	Pilot skills-gerichte oriëntatie	Budgetneutraal	Met deze maatregel wordt een pilot gestart met de (door)ontwikkeling van landelijke opleidingsprofielen in het hbo en het wo, die zicht geven op de skills die in het hoger onderwijs worden ontwikkeld.

2.1 Regionale ontwikkelplannen

De maatregel betreft de totstandkoming van langjarige regionale ontwikkelplannen in regio's die door krimp onder druk staan.

Maatregel

- Hbo-Instellingen met vestigingen die de komende tien jaar te maken krijgen met een geprognoseerde krimp van meer dan 20% waar opleidingsaanbod met veel relatief kleine opleidingen in techniek en onderwijs onder druk staat door krimp, maken samen met partners uit de 'quadruple helix' (overheid, werkgevers, kennisinstellingen en burgers) regionale ontwikkelplannen. Deze plannen zijn gericht op het realiseren van toegankelijk en doelmatig onderwijsaanbod van voldoende kwaliteit, passend bij de regionale en nationale arbeidsmarkt van de komende zes jaar. Ook wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de regionale kennisinfrastructuur.
- De sectoren techniek, VO-Onderwijs (tekortvakken) en basisonderwijs maken tevens landelijke afspraken over samenwerking en taakverdeling. Daarin beschrijven zij ook wat zij een minimaal niveau van aanbod voor elke regio achten. De uitwerking van de regioplannen sluit aan bij deze landelijke afspraken.
- Per regio verschilt de aanpak. De partners bepalen samen welke regio relevant is, zij sluiten daarbij zoveel mogelijk aan bij bestaande regionale indelingen en bepalen welke partners erbij betrokken worden, zoals onderwijsinstellingen die actief zijn in de arbeidsmarktregio (vo, mbo, hbo en wo), overheden (gemeenten, provincie), het regionale werkveld.
- Het regioplan legt de nadruk op gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een duurzame educatieve- en kennisinfrastructuur in de regio. Samenwerking en taakverdeling dragen bij aan de verbetering van de doelmatigheid van het regionaal en landelijk aanbod. De regioplannen worden ontwikkeld en regelmatig besproken aan regiotafels.

De plannen voldoen aan de door OCW gestelde kaders waaronder:

1. Regionale profilering in het onderwijsaanbod bijdraagt bij aan een efficiënt aanbod en wordt bepaald in overleg met genoemde partners.
 2. Landelijke afspraken worden gemaakt over het verdwijnen, consolideren en in stand houden van opleidingsaanbod en expertise, samenwerking en taakverdeling in VO-lerarenopleidingen bij de tekortvakken, het primair onderwijs en in techniek. Daarbij wordt ook ingegaan op de taakverdeling rondom onderzoek en valorisatie.
 3. Er zijn afspraken over (beperking van) instroom in opleidingen met minder arbeidsmarktperspectief en voldoende instroom in cruciale opleidingen.
 4. Concrete afspraken over samenwerking worden vastgelegd, zoals het delen/beter benutten van faciliteiten en personeel tussen onderwijsinstellingen bedrijfsleven en overheid.
- Het ministerie van OCW stelt een kwartiermaker beschikbaar voor elke regio. Deze ondersteunt instellingen bij het regioplan en zorgt voor integrale afstemming met andere regio's en de landelijke sectorale plannen.
 - Daarnaast is er een landelijk overleg, waar de voortgang in de regio's wordt gemonitord en waar eventuele thema's worden besproken die regio-overschrijdend zijn.
 - De regioplannen worden getoetst door een commissie van deskundigen uit het HO, die is ingesteld door het ministerie van OCW. Deze adviseert de minister van OCW over de toewijzing

van middelen. Er kan bekeken worden of de CDHO de rol op zich kan nemen voor het toetsen van de regioplannen. Na vijf jaar wordt het plan geëvalueerd en gewerkt aan een nieuw plan.

- Het doel is duurzaam de talenten landelijk en regionale te stimuleren, met politieke en maatschappelijke aandacht voor de regio op korte en lange termijn.

Rationale

- De aanwezigheid van hbo- en wo-instellingen draagt bij aan de aantrekkingskracht en vitaliteit van de regio's, vooral in kwetsbare regio's buiten de Randstad. Daling van studentenaantallen treft bepaalde regio's, vooral grensregio's, harder en versnelt naar verwachting na 2029. Tevens treft deze daling hbo-instellingen harder, wo-instellingen merken er minder van door instroom van internationale studenten.
- De daling van studentenaantallen leidt tot een behoefte aan regie op het opleidingsaanbod, vooral wanneer belangrijke maatschappelijke opleidingen in tekortsectoren dreigen te verdwijnen. Samenwerking tussen instellingen kan oplossingen bieden, maar dit vereist aanpassingen in wet- en regelgeving om samenwerking te vergemakkelijken en organisatiekosten te verlagen. Vanwege de landelijke daling en veel voorkomende kleine opleidingen in de sectoren techniek en vo-onderwijs, en vanwege de omvang van de regio's, is het van belang om ook landelijk gezamenlijk op te trekken. Gegeven sectorale tekorten op de arbeidsmarkt is het van belang om de vraag rond daling van studentenaantallen te combineren met sturing op arbeidsmarktbehoeften.
- In deze regio's groeit de samenwerking tussen instellingen, zij het deels noodgedwongen waar dit efficiënt te realiseren is. Structurele samenwerking kost echter tijd en moeite. Het doel is intensiever gebruik te maken van elkaars infrastructuur, kennis en personeel, waardoor studenten makkelijker tussen instellingen kunnen bewegen en de doorstroom verbetert, wat uitval vermindert. Het is essentieel om deze voordelen van samenwerking te benutten, zelfs wanneer samenwerking nog verder weg lijkt.
- Het uitbreiden van bestaande samenwerkingen en het integreren van samenwerking in een reguliere aanpak bieden kansen om het onderwijsaanbod te verbeteren, vooral in het licht van krimp en arbeidsmarktkrapte.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- In plaats van elke instelling extra te financieren om regionaal noodzakelijk aanbod in stand te houden, kan het doelmatiger zijn wanneer instellingen gebruik maken van reeds in de regio aanwezige voorzieningen en menselijk kapitaal. Uitwisseling van expertise en kennis, cross-disciplinair en disciplinair, leidt tot innovatie. Hoewel samenwerking al tot stand komt in krimpregio's kan een gecoördineerde aanpak, ondersteund door de rijksoverheid en in samenhang met een landelijke aanpak bijdragen aan verdere ontwikkeling opleidingsaanbod in een krimpende regio.
- De maatregel is naar verwachting effectief doordat beleid beter aansluit bij regionale behoeften en voorzieningen.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	7	20	20	20	20	20

- Er is een budget van 20 miljoen waar instellingen aanspraak op kunnen maken ,zij ontvangen dit pas op het moment dat zij de plannen opstellen en uitvoeren. Deze middelen zijn ook nodig om de kosten van de commissie en regiotafels te vergoeden als de kwartiermakers vanuit OCW.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De maatregel vraagt van instellingen bereidheid om samen te werken en vraagt om het wegnemen van administratieve hobbels. Hierbij kan de overheid ondersteunen door bijvoorbeeld kostentoe rekening bij gedeeld onderwijs te vereenvoudigen, het eenvoudiger te maken om studenten vrijstelling te verlenen voor bij een andere instelling behaalde onderdelen, of een kostentoe rekening te ontwikkelen voor samenwerkingsverbanden.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+
Doelmatigheid	-
Kwaliteit	+

* De maatregel zorgt voor verbeterde toegankelijkheid en mogelijk ook doelmatigheid van het opleidingsaanbod dan het geval is wanneer niet regionaal en landelijk wordt afgestemd over het opleidingsaanbod.

2.2 Pilot gering arbeidsmarktperspectief fixus studies

Deze maatregel betreft een pilot waarbij de bestaande wettelijke arbeidsmarktfixus gebruikt wordt om een fixus te bepalen voor opleidingen in relatieve overschotsectoren.

Omschrijving maatregel

- Om studenten meer te bewegen richting tekortsectoren wordt een fixus ingevoerd bij opleidingen of opleidingsclusters met een gering arbeidsmarktperspectief en/of beperkte maatschappelijke urgentie.
- De huidige fixus is tot op heden niet ingezet omdat de wetgever die bedoeld heeft om te voorkomen dat wordt opgeleid voor de werkloosheid, niet in de context van algehele arbeidsmarktkrapte. De wettekst laat echter ruimte voor een bredere toepassing.
- Bij een (volgens nog te ontwikkelen normen) ontstaan van een gering arbeidsmarktperspectief en het ontbreken van maatschappelijke en/of wetenschappelijke noodzaak, vraagt het ministerie van Onderwijs een advies aan CDHO voor het komen tot een arbeidsmarktfixus.
- Het CDHO zal een advies geven over de wenselijk minimale en maximale capaciteit van de opleiding(en).
- Deze maatregel werkt indirect. Er wordt niet direct gestuurd op het verhogen van de instroom in transitie sectoren, maar de instroom in andere opleidingen wordt beperkt. De maximale capaciteit wordt volgens het huidige wetsartikel vastgesteld voor twee jaar.
- De pilot duurt vier jaar zodat de effecten van de maatregel voor twee periodes van twee jaar in kaart kunnen worden gebracht.

Achtergrond/rationale

- Opleidingsaanbod wordt op verschillende manieren gedreven, populariteit van opleidingen is trendgevoelig en opleidingscapaciteit wordt niet altijd ingezet naar waar de grootste behoefte aan is op de arbeidsmarkt. Het direct beperken van capaciteit wordt nu slechts beperkt vanuit de overheid ingezet, maar dit is in enkele sectoren reeds het geval (kunst en geneeskunde).
- Maatregelen gericht op het 'verleiden' van studenten zijn onvoldoende effectief gebleken of liggen buiten het bereik van het Hoger Onderwijs (Instellingen en Overheid).
- De bestaande wettelijke mogelijkheid om een arbeidsmarktfixus in te zetten wordt niet ingezet. De reden hiertoe is vermoedelijk dat de historie van de wettelijke bepaling is gelegen in capaciteitsbeperking op het kunstonderwijs. In 2012 is de tekst verbreed, maar niet geschreven met het oog op algehele arbeidsmarktkrapte.
- De maatregel grijpt in op vrijheden van instellingen en studenten. Daarom moet door middel van een pilot verkend worden welke werkwijze gehanteerd kan worden en wat de effecten van de maatregel zijn.
- In de huidige wetsartikel staat dat de inschrijving voor twee jaar beperkt wordt, daarmee is voorzien in het regelmatig reflecteren op de gestelde fixi en deze aan te passen naar aanleiding van recente inzichten.
- Lerarenopleidingen ontvangen relatief veel switchers, wat een indicatie is dat het vak van leraar veel studenten beter ligt dan hun oorspronkelijke studiekeuze.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Opleidingen met een minder gunstig arbeidsmarktperspectief zijn minder doelmatig. De instroom bij deze opleidingen beperken levert doelmatigheidswinst op.
- Het effect op de instroom in de transitiesectoren, het onderwijs en de zorg is niet duidelijk, omdat studenten nog steeds vrij kunnen kiezen welke alternatieve studie ze gaan volgen. Daarmee is de doeltreffendheid onzeker.
- Dit is een maatregel die relatief weinig kost voor de Rijksbegroting, de kosten blijven beperkt tot de uitvoeringskosten voor het CDHO en er wordt aangesloten bij bestaand instrumentarium.
- Positief neveneffect is dat er waarschijnlijk meer studenten een studie met een beter arbeidsmarktperspectief gaan volgen. Dit is afhankelijk van de mate waarin dit instrument wordt ingezet.
- Negatief neveneffect is dat studenten worden beperkt in de keuzevrijheid. Ook grijpt dit in op de autonomie van de instellingen.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	0	0	0	0	0

- We verwachten in beginsel geen budgettair effect, omdat dit geen effect heeft op de hoeveelheid studenten die een studie volgt. Studenten zullen, in plaats van de studie met een fixus, naar verwachting een andere hbo- of wo-studie volgen.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Het huidige artikel 7.56 (arbeidsmarktfixus) kan worden ingezet maar dit vraagt om een herinterpretatie van het wetsartikel. Op grond van dit artikel kan de minister bij ministeriele regeling voor een periode van twee jaar een instroomfixus vaststellen.
- Er zal een procedure opgetuigd moeten worden om (zo mogelijk in gezamenlijkheid met de instellingen) te komen tot een fixus en een verdeling.
- Daarnaast zal het CDHO (incidenteel) extra capaciteit moeten krijgen om de minister te adviseren.
- Instellingen moeten een selectieproces of loting organiseren.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+/-
Doelmatigheid	+/-
Kwaliteit	+/-

2.3 Periodiek doorlichting van macrodoelmatigheid bestaand aanbod

Met deze maatregel licht het CDHO de macrodoelmatigheid van elk opleidingscluster periodiek eens in de zes jaar door. Indien er aanleiding toe is vraagt OCW opleidingsclusters om een reactie.

Omschrijving maatregel

- Met deze maatregel levert CDHO elke zes jaar een rapportage over de macrodoelmatigheid van een opleidingscluster. De periode van zes jaar is ingegeven door de zesjaarlijkse update van de arbeidsmarktprognoses van ROA en sluit daarnaast aan bij de zesjaarlijkse visitatiecyclus.
- Door deze toets periodiek te herhalen en stakeholders hierover te informeren, krijgt het systeem en nadrukkelijker prikkel om macrodoelmatigheid mee te wegen in besluitvorming over het opleidingsaanbod en of fixi.
- De uitkomst van de rapportage wordt gedeeld met opleidingsclusters, instellingsbesturen en visitatiecommissies.
- MOCW weegt de rapportage per cluster en kan instellingsbesturen en opleidingsclusters vragen om een plan van aanpak indien het advies daar aanleiding toe geeft.
- Aanleiding om een plan tot verbetering van de doelmatigheid van een cluster te vragen kan gelegen zijn in veranderingen van de (relatieve) arbeidsmarktbehoefte.
- Als ultimum remedium kan MOCW besluiten tot een arbeidsmarktfixus aan opleidingen in een bepaald cluster. Deze bevoegdheid heeft de minister al.
 - De minister informeert de kamer jaarlijks over de resultaten van de toets en de interventies die in dit kader hebben plaatsgevonden.
- Visitatiecommissies die advies geven over de kwaliteit van opleidingen beoordelen ook de kwalitatieve arbeidsmarktaansluiting. Ook is de werkvelddeskundigheid een verplichte expertise in visitatiecommissies. Wanneer kwalitatieve en kwantitatieve arbeidsmarktaansluiting raakvlakken kennen (bijvoorbeeld bij verandering in beroepen of in benodigde skills), kan een visitatiecommissie het CDHO-rapport betrekken bij het oordeel over de oriëntatie van de opleiding op de arbeidsmarkt.

Achtergrond/rationale

- Momenteel ligt de nadruk van de macrodoelmatigheidstoetsing op het aanbieden van nieuwe opleidingen. Reflectie op de doelmatigheid van het bestaande aanbod vindt beperkt plaats. Instellingen worden hiertoe beperkt geprikkeld, de prikkel die bestaat zit op de kwalitatieve aansluiting.
- De arbeidsmarkt, wetenschap en maatschappij veranderen. De opleidingsbehoefte verandert hierdoor ook. Alleen bij het nemen van een bekostigingsbesluit naar aanleiding van een toets macrodoelmatigheid voor nieuwe opleidingen, reflecteren stakeholders op de macrodoelmatigheid van een opleiding. Reguliere doorlichting van de macrodoelmatigheid kan daarmee o.a. bijdragen aan een doelmatigere aansluiting op de arbeidsmarkt van het opleidingsaanbod.
 - Deze maatregel creëert een aanleiding en een instrument om te reflecteren op de macrodoelmatigheid van het bestaande aanbod en het belang van opleidingen voor de arbeidsmarkt, wetenschap en maatschappij.

- Met de huidige arbeidsmarktkrapte is het van toenemend belang dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt zo goed mogelijk is. Instellingen gaan zelf over het onderwijsaanbod en hoewel afstemming van de inhoud van de opleiding op ontwikkelingen in de arbeidsmarkt, maatschappij en wetenschap wel plaatsvindt, is er geen reflectie van instellingen op het geheel aan opleidingen dat zij aanbieden in het licht van meer kwantitatieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Een terugkerende toets stimuleert deze reflectie.
- Ook wanneer er geen arbeidsmarktkrapte is, is het van belang dat het onderwijsaanbod doelmatig is.
- Dit betreft een nieuw instrument. De CDHO-rapportage betreft zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie over tekort, overschot op de arbeidsmarkt, als maatschappelijke en wetenschappelijke ontwikkelingen en betreft zowel prognoses als historie. Door het aanbod door CDHO te laten doorlichten kan reflectie op de doelmatigheid van bestaand onderwijs plaatsvinden in een samenspel tussen verschillende actoren.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Deze maatregel geeft een versterkte prikkel tot het verzorgen van doelmatig onderwijs.
- De maatregel leidt ertoe dat verwachtingen over de doelmatigheid van het onderwijs explicieter worden gemaakt.
- De maatregel belegt de uitvoering bij het orgaan dat ervaring heeft met gelijksoortige instrumenten.
- De maatregel stimuleert samenwerking tussen opleidingen en instellingen.
- De maatregel legt de bevoegdheid van iedere actor waar die hoort te liggen.
- Voorbereiding van de wet internationalisering in balans heeft geleid tot reflectie op doelmatigheid van anderstalig onderwijs, waardoor sommige opleidingen al zijn stopgezet.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	

- Uitgaven zijn geraamd op aanstellen van 3 beleidsmedewerkers schaal 11, bureaunkosten en managementcapaciteit.

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Invoering van deze maatregel vereist een opdracht van MOCW aan CDHO om advies te geven over de macrodoelmatigheid per opleidingscluster. Daarvoor hanteert CDHO het bestaande kader macrodoelmatigheid.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+/-
Doelmatigheid	+
Kwaliteit	+/-

- De maatregel is gericht op versterking van de doelmatigheid van het onderwijs, dit leidt tot aanpassing van het onderwijs en kan bijdragen aan een kwaliteitsverbetering.

2.4 Begeleiden internationale studenten naar de Nederlandse arbeidsmarkt.

Maatregel om meer internationale studenten naar de Nederlandse te begeleiden.

Omschrijving maatregel

- De maatregel betreft een investering in het verhogen van de blijfkans van internationale studenten (hbo en wo) in algemene zin en in het bijzonder voor die opleidingen waarvan de kans dat internationale afgestudeerden een baan op niveau groot is, zoals techniek en ICT.
- Deze maatregel geldt voor studenten in bacheloropleidingen die op basis van het arbeidsmarkt criterium de toets anderstalig onderwijs met positief gevolg hebben doorstaan en voor aanverwante masteropleidingen.
- Algemene instrumenten daarvoor zijn bestuurlijke afspraken over voorlichting, compensatie van taalcursussen en onderzoek naar blijfkans.
- Een specifieke maatregel voor opleidingsclusters betreft een nadrukkelijker kennismaking van studenten met het Nederlandse werkveld en netwerkvorming.

Bestuurlijke afspraken over voorlichting

- Instellingen lichten internationale studenten nu voor via beurzen en online campagnes. Daarnaast zijn er internationale netwerken met *high school counselors* die aan potentiële studenten informatie verstrekken. Over de voorlichting die instellingen verstrekken worden bestuurlijke afspraken gemaakt zoals het up-to-date houden van voorlichting aan *high school counselors*, gerichte informatie over de blijfkans en een eerlijk beeld van de mogelijkheden om in Nederland woning en werk te kunnen vinden.

Bevorderen taalvaardigheid

- Uit onderzoek naar blijfkans blijkt onder meer dat een kennismaking/beheersing van de Nederlandse taal sterk bijdraagt aan verhoging van de blijfkans. Instellingen krijgen een financiële compensatie per student die de cursus succesvol afrondt en verlagen in ruil daarvoor de inschrijvingskosten voor internationale studenten.

Uitvoeren onderzoek

- Nuffic voert periodiek een kwantitatief onderzoek uit naar de blijfkans. In aanvulling op eerder onderzoek wil Nuffic kijken naar de blijfkans per opleiding. Ook voeren zij kwalitatief onderzoek uit, waarbij de relevante factoren voor studenten om wel of niet in Nederland te blijven worden onderzocht. Door middel van werkgeversonderzoeken wordt ook de arbeidsmarkt betrokken. Deze onderzoeken dragen bij aan een vergroot inzicht in wat effectieve maatregelen zijn om de blijfkans per vakgebied te versterken. Verder richt OCW een monitor in op basis waarvan de ontwikkeling rondom internationale studenten jaarlijks in beeld wordt gebracht.

Subsidie voor opleidingsclusters om werkveldoriëntatie te versterken

- Instellingen met anderstalige opleidingen in opleidingsclusters waar sprake is van uitzonderlijk grote krapte op de arbeidsmarkt en waarvan het voor de beroepsuitoefening niet noodzakelijk is om Nederlands te kennen, verhogen de blijfkans door structurele samenwerkingen met het relevante, in Nederland gevestigde werkveld te richten op een

baan voor elke (internationale) afgestudeerde. Daarnaast richten zij het curriculum zodanig in dat studenten veelvuldig in aanraking komen met de Nederlandse praktijk (bijvoorbeeld door gastlessen en casussen, door stages en excursies, door studieverenigingen). Tot slot komen zij met het werkveld tot curriculaire en extracurriculaire activiteiten waarin studenten kennismaken met de Nederlandse regionale en nationale arbeidsmarkt. Per opleidingscluster is een subsidie beschikbaar om de ontwikkeling van lesmateriaal en samenwerking met het werkveld te stimuleren, waarbij de inzet van het werkveld door OCW wordt gematched met een maximum van 500.000 per aanvraag voor een periode van 3 jaar. Best practices worden gedeeld.

Achtergrond/rationale

- Internationale studenten dragen bij aan het verkleinen van de arbeidsmarktcrisps op de Nederlandse arbeidsmarkt. De behoefte hier aan verschilt per sector. Er komt veel internationaal talent naar Nederland voor de studie.
- Het opleiden van veel internationale studenten die na hun opleiding niet in Nederland gaan werken, is niet doelmatig.
- Uit studies van Nuffic blijkt dat taalbeheersing in belangrijke mate bijdraagt aan de blijfkans van internationale studenten, doordat het de socialisatie zowel op privé als professioneel gebied bevordert.
- Algemeen geldt dat taal de belangrijkste factor is in het verhogen van de blijfkans.
- Het is van belang dat gestuurd wordt op een hogere blijfkans voorafgaand aan de komst van studenten, door de kans op wonen en werk te betrekken bij de voorlichting. Door met instellingen samen afspraken hierover te maken kan gezamenlijk een eerlijk beeld worden uitgedragen.
- Verder blijkt dat de blijfkans onder EER-studenten lager is, niet EER-studenten zijn vaker voornemens om hun leven in Nederland op te bouwen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel kent een generiek spoor en een specifiek spoor.
- Door afspraken te maken met instellingen kan de voorlichting door instellingen nog beter aansluiten bij instellings-overstijgende belangen.
- Door studenten kennis te laten maken met het in Nederland gevestigde werkveld wordt de drempel naar het bedrijfsleven verlaagd en krijgen bedrijven de gelegenheid om nieuwe, in Nederland opgeleide, werknemers te rekruteren. De inzet van het bedrijfsleven is vereist om aanspraak te maken op de subsidie.
- Best practices worden gedeeld zodat een instellingsoverstijgende aanpak gerealiseerd wordt. Uit diverse gesprekken met afgevaardigden uit de regio blijkt dat er lokaal goed zicht ontwikkeld is op hoe studenten te binden aan bedrijven en de regio. Uit noodzaak geboren, maar daar kunnen best nog wat best practices gevonden worden.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
Taalcursussen*	12	12	12	12	12	12
Subsidie	6	0	0	0	0	0

*0,25% van alle internationale studenten per jaar – compensatie van €100,- per student (geraamde totale kosten €350,-)

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+/-
Doelmatigheid	+/-
Kwaliteit	+/-

2.5 Pilot skills-gerichte oriëntatie in het hoger onderwijs.

Met deze maatregel wordt een pilot gestart met de (door)ontwikkeling van landelijke opleidingsprofielen in het hbo en het wo, die zicht geven op de skills die in het hoger onderwijs worden ontwikkeld.

Omschrijving maatregel

- Deze maatregel stelt voor om in een pilot een aantal landelijke opleidingsprofielen (bijvoorbeeld voor een select aantal sectoren) (door) te ontwikkelen, daarbij gebruikmakend van skillstaal CompetentNL zoals deze momenteel door UWV, SBB, CBS en TNO in opdracht van OCW en SZW ontwikkeld wordt in het NGF-programma Vaardig Met Vaardigheden. Het fiche vormt een aanvulling op hetgeen in dit programma wordt gerealiseerd.
- In CompetentNL is nu al alle beroepeninformatie van het UWV en mbo-opleidingsinformatie uit de kwalificatiestructuur gekoppeld en in eenduidige skills-termen beschreven. Door ook opleidingsinformatie uit het hoger onderwijs op CompetentNL aan te sluiten wordt de ontwikkeling van diverse toepassingen mogelijk:
 - Werkgevers kunnen hun vraag naar arbeid nauwkeuriger beschrijven;
 - Intermediairs kunnen meer en duurzamere matches maken op basis van skillsinformatie
 - Onderwijsinstellingen kunnen de inhoud van hun curriculum beter laten aansluiten op de vraag naar skills op de (regionale) arbeidsmarkt
 - Studenten kunnen gerichte keuzes maken van kansrijke opleidingen of onderdelen daarvan.
 - Opleiders kunnen op basis van skillsprofielen vrijstellingen verlenen (bijvoorbeeld aan switchers, omscholers of zijinstromers)
- Voor deze pilot beschrijven UWV en CBS de vraag op de arbeidsmarkt voor de gekozen sectoren in termen van skills.
- Daarnaast zoeken we de samenwerking met SBB die inmiddels ruime ervaring heeft met het vertalen van opleidingsprofielen naar skills voor het mbo.
- Ook verkennen we samen met TNO hoe de hybride AI techniek die voor het mbo gebruikt gaat worden om skillsinformatie in de kwalificatiestructuur te onderhouden, ook toepasbaar is voor het hoger onderwijs.

Achtergrond/rationale

- Door de koppeling van de skillstaal met opleidingen ontstaat een flexibeler onderwijsstelsel en responsievere arbeidsmarkt. Mensen hebben meer mogelijkheden om gericht te investeren in
- het versterken van hun positie op de arbeidsmarkt en als maatschappij zijn we beter in staat om in te spelen op maatschappelijke uitdagingen.
- Het beschrijven van beroepen- en opleidingsinformatie met skillstaal CompetentNL draagt bij aan een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.
- De arbeidsmarkt, wetenschap en maatschappij zijn voortdurend in verandering. Daarmee verandert ook de vraag naar arbeid. Uit onderzoek van ROA blijkt dat de vraag naar bepaalde skills op de arbeidsmarkt verdwijnt, terwijl aan andere in de toekomst meer behoefte zal zijn.
- Het aansluiten van het hoger onderwijs op CompetentNL kan leiden tot de ontwikkeling van toepassingen door publieke en private partijen. Deze toepassingen dragen bij aan kansrijkere studiekeuzes.

- De commissie macrodoelmatigheid stelt dat het begrip macrodoelmatigheid nog beter geoperationaliseerd kan worden. Skillstaal biedt mogelijk een dergelijke de operationalisatie. De landelijke en regionale monitor vermindert administratieve last bij de indiening en beoordeling van macrodoelmatigheidsaanvragen.
- Door de Europese Commissie en de OESO wordt een skillsgerichte benadering van onderwijs en arbeidsmarkt sterk gestimuleerd. Zowel met oog op het initieel onderwijs als op om- en bijscholing.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- Met deze maatregel dragen we bij aan de totstandkoming van een meer op skills gerichte arbeidsmarkt. We sluiten aan bij een landelijk initiatief en een Europese beweging. Het draagt bij aan de flexibilisering van het onderwijs, een responsievere arbeidsmarkt en betere aansluiting tussen beide werelden.
- CBS en UWV brengen nu al in kaart hoe de vraag naar skills zich iedere regio ontwikkelt. SBB heeft het onderwijsaanbod van het mbo al in termen van skills beschreven en vanuit het programma Vaardig Met Vaardigheden loopt er momenteel een verkenning naar wat er inhoudelijk, technisch en qua bestuurlijk draagvlak nodig is om andere onderwijssectoren waaronder het hbo aan te laten sluiten op CompetentNL. Deze pilot kan naadloos voortborduren op de uitkomsten van die verkenning.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	0	0	0	0	0

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+/-
Doelmatigheid	+/-
Kwaliteit	+/-

De effecten zijn indirect en dragen niet direct bij aan kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid. Het indirecte effect kan zich voordoen op kwaliteit en doelmatigheid.

Hoofdknelpunt 3: Relatie overheid en onderwijsinstellingen

	Naam	Budgettaire gevolgen	Idee in grote lijnen
3.1	Verbeteren informatievoorziening	Beperkte intensivering (uitvoerings- kosten)	De maatregel ziet op de verbetering van de balans tussen verantwoording op de lumpsum en op incidentele bekostiging.
3.2	Meer ruimte voor OCW bij verlenging studieduur	Budgetneutraal	NVAO adviseert over de verlenging studieduur.
3.3	Systeemverantwoordelijkheid	Budgetneutraal	OCW krijgt meer instrumenten om zijn stelselverantwoordelijkheid te nemen bij het signaleren van knelpunten.
3.4	Herijking vaste voet en bekostigingsniveaus	Budgetneutraal	De vaste voet wordt eenmalig herijkt en er worden afspraken gemaakt over toekomstige herijkingen. Tevens worden de bekostigingsniveaus voor opleidingen in verschillende sectoren opnieuw herijkt.

3.1 Betere balans informatievoorziening

De maatregel ziet op de verbetering van de balans tussen verantwoording op de lumpsum en op incidentele bekostiging.

Omschrijving maatregel

- Instellingen voor wo verrijken de bestaande informatie in het WOPI (Wetenschappelijk Onderwijs Personeel Informatie), met een uitsplitsing op de eerste, tweede en derde geldstroom per faculteit, en vergelijkbare fte gegevens van de medische faculteiten worden als aparte groep toegevoegd aan het WOPI en delen deze informatie met OCW.
- Ook hbo-instellingen delen deze informatie met OCW volgens dezelfde uitsplitsingen (geldstroom, Croho-sector, faculteit, personeelscategorie).
- Instellingen richten op basis van deze informatie een verantwoording ten aanzien van hoofddoelstellingen in.
- De handmatige exercitie die nu verricht wordt om vergelijkbare bedrijfsadministratieve gegevens per instelling te registreren (instellingen kloppen handmatig het jaarverslag in XBLR in), wordt vergemakkelijkt door een digitale koppeling.
- OCW gebruikt deze informatie in de discussie over realisatie van hoofddoelstellingen, met name kwaliteit en doelmatigheid, en toereikendheid van de bekostiging.
- Instellingen leveren bij het indienen van hun zelfreflectie bij de NVAO enkele kwantitatieve gegevens aan. De NVAO maakt meta-analyses van opleidingsclusters, waarin ze een reflectie geeft op de kwaliteit van opleidingen in clusters, en waarbij ze kwantitatieve gegevens gebruikt zoals docent-student ratio, contacturen, uitval, BKO-percentages en switch, etc.

Achtergrond/rationale

- Deze maatregel beoogt het herstellen van de onbalans die er nu is in de verantwoording/administratie. Deze onbalans is dat over de lumpsum te beperkt verantwoording wordt afgelegd, terwijl de (vele) incidentele toekenningen veel administratieve capaciteit vragen.
- Per saldo levert de maatregel een doelmatigheidsbesparing op omdat de inschatting is dat kosten die nodig zijn om de gevraagde informatie op te leveren lager zijn dan de administratiekosten die betrekking hebben op de incidentele toekenningen.
- Het is nu niet duidelijk welke baten en lasten per faculteit, betrekking hebben op de eerste, tweede en derde geldstroom.
- De kostenfunctie wordt niet betrokken in het kwaliteitszorgsysteem. Toetsingsrapporten van de NVAO zijn kwalitatief en per opleiding. Het is niet goed mogelijk om instellingen of opleidingen in hetzelfde cluster met elkaar te vergelijken op relevante parameters zoals de student-stafratio, het aantal contacturen per jaar, uitval en switch per opleiding, aantal docenten met bko/bke/sko/ske, hoogst-genoten opleiding/wetenschappelijke statuus van docenten, leeftijdsopbouw van docenten en achtergrondkenmerken van de instromende populatie.
- De inzet draagt bij aan gelijke behandeling van de verschillende kolommen in het vervolgonderwijs (waaier). Informatie die instellingen aan het ministerie leveren in het mbo is uitvoeriger.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

- De maatregel leidt tot minder administratieve verrichtingen omdat meer verantwoording over de lumpsum wordt gevraagd, en minder verantwoording over incidentele toekenningen.
- Voor verantwoording over de lumpsum wordt een digitaal systeem beschikbaar gesteld dat manuele handelingen beperkt.
- Het (verantwoordingsgesprek) over de kostenfunctie van het HO kan beter plaatsvinden, hetgeen leidt tot besluitvorming waarin meer en betere informatie wordt betrokken.

Budgettair effect +=saldoverbeterend/lastenverzwarend, - = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	0	0	0	0	0

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- De maatregel vergt een uitbreiding van de huidige informatie-uitwisseling. Voor de universiteiten kan daarbij aangesloten worden op bestaande gremia en definities, dit geldt in mindere mate voor het hbo.
- Een technische koppeling tussen nationale administratie (RIO) en de financiële administratie van de instellingen (XBLR) is mogelijk.
- Daar staat tegenover dat de verantwoording over incidentele toekenningen terug wordt gebracht.
- Tot slot wordt NVAO gevraagd om meta-analyses per opleidingscluster op te leveren waarin kwantitatieve kwaliteitsindicatoren zijn opgenomen zoals docent-studentratio en aantal contacturen per jaar.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+/-
Doelmatigheid	+/-
Kwaliteit	+

3.2 Stelseldoelen formuleren en realiseren

Deze maatregel richt zich op de realisatie van stelseldoelen door een groep van instellingen, op aanwijzen van de minister.

Omschrijving maatregel

De maatregel betreft een instrumentarium om stelseldoelen te formuleren waarvan het voor individuele instellingen niet rationeel is om ze te realiseren. De minister kan een collectief van instellingen aanwijzen die op basis van zelfregie gevraagd wordt om een plan voor realisatie van het stelseldeel.

De maatregel betreft:

1. Een wetswijziging waarin de mogelijkheid om een collectief van instellingen aan te wijzen om een stelseldeel te realiseren is opgenomen. De aanwijzing wordt vervolgens in AMvB of MR geconcretiseerd.
2. De concretisering in de AMvB of MR bevat:
 - a. Een concrete omschrijving van het te realiseren doel.
 - b. Uitgangspunten voor de governance-structuur waaraan de zelf-regie aanpak moet voldoen.
 - c. Een termijn voor het komen tot een zelf-regie aanpak.

Rationale

- In de huidige wet- en regelgeving en bekostiging stuurt de overheid vooral richting individuele instellingen, en met instellingsautonomie als uitgangspunt.
- Maar de gewenste uitkomst vanuit het perspectief van de afzonderlijke instelling, leidt niet altijd tot de gewenste uitkomst voor de maatschappij als geheel. Dit kan soms wringen bij instellingsoverstijgende vraagstukken, die vragen om een stelselbrede aanpak waarin instellingen onderling afstemmen en samenwerken. Denk bijvoorbeeld aan thema's als internationalisering, krimp, de aanpak arbeidsmarkttekorten, onderlinge profilering, instandhouden van onrendabel maar maatschappelijk relevante onderwijs- en kennisgebieden, cyber- en kennisveiligheid.
- Het huidige sturingsinstrumentarium kent reeds instrumenten waarmee OCW inzet op samenwerking. Voorbeelden in het ho zijn de sectorplannen voor onderwijs- en onderzoeksprofilering, de regiegroep sociale veiligheid, clusteraanvragen in de macrodoelmatigheidstoets waarmee instellingen nieuw opleidingsaanbod gezamenlijk kunnen afstemmen, en zelfregieplannen op internationalisering (m.b.t. onder andere het beheersen van de internationale instroom en een goede balans tussen Nederlandstalig en anderstalig aanbod).
- Het is tegelijkertijd belangrijk dat waar nodig onderlinge samenwerking en afstemming tussen instellingen verder wordt versterkt zodat keuzes worden gemaakt die ook maatschappelijk en vanuit stelselperspectief wenselijk zijn. Dit vraagt om een verduidelijking of aanpassing van het huidige sturingsinstrumentarium. Zo adviseert de Raad van State in reactie op het wetsvoorstel internationalisering in balans om een wettelijke plicht tot samenwerking op te nemen.

- De wet is een voorloper van een ontwikkeling waarbij de minister instellingen in staat stelt om via zelfregieplannen tot realisatie van stelseldoelen te komen, maar ook de mogelijkheid heeft om indien samenwerking niet slaagt of onvolledig is, keuzes te maken over het opleidingsaanbod.
- Zelfregie door instellingen, in lijn met de instellingsautonomie, is ten behoeve van samenwerking het uitgangspunt. Tegelijkertijd moet het mogelijk zijn als overheid in te grijpen wanneer nodig.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Door het wettelijk instrumentarium te versterken zal de doeltreffendheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs naar verwachting verbeteren.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	0	0	0	0	0

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

Deze maatregel vergt een wijziging van de WHW (18-24 maanden). De uitvoering is afhankelijk van de mate waarin instellingen overeenstemming weten te vinden.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+/-
Doelmatigheid	+/-
Kwaliteit	+/-

3.3 Toets macrodoelmatige verlenging studieduur

Aanpassing van regelgeving omtrent verlenging studieduur.

Omschrijving maatregel

- De maatregel stelt voor om de toekenning van bekostiging van een langere dan reguliere studieduur plaats te laten vinden op basis van een doelmatigheidsafweging en een inhoudelijke afweging. Op dit moment is voor die toekenning alleen een inhoudelijke toets benodigd.
- Voor bachelor en masteropleidingen staat een standaard studieduur die bekostigd wordt. Bekostiging van een verlengde studieduur is mogelijk voor masteropleidingen in het hbo en wo, en bacheloropleidingen in het wo. Zij doen hiervoor een aanvraag bij de minister.
- Na positief advies van NVAO over de verlengde studieduur, vraagt de instelling bij de minister een besluit aan waarin de bekostiging van de verlengde studieduur wordt toegekend.
- De bestaande aanvraag Toets Nieuwe Opleiding (NVAO) geeft antwoord op de vraag of de grotere studielast noodzakelijk is om een eindniveau te halen dat het beroepsdomein of het vakgebied stelt.
- De met deze maatregel voorgestelde 'toets macrodoelmatige verlenging studieduur' geeft antwoord op de vraag naar kwantitatieve arbeidsmarktbehoefte. De instelling onderbouwt de omvang van de verwachte arbeidsmarktbehoefte ten opzichte van de arbeidsmarktbehoefte aan afgestudeerden in een programma zonder verlengde studieduur.
- De instelling identificeert de arbeidsmarktbehoefte waar de verlenging studieduur een antwoord op vormt, kwantificeert deze en beargumenteert waarom de extra ontwikkeling van de student niet voor rekening van het werkveld komt.
- CDHO beoordeelt de aanvraag en adviseert MOCW.
- De instelling vraagt verlenging studieduur aan bij MOCW. MOCW besluit op basis van het advies van CDHO over de bekostiging van de verlengde studieduur.

Rationale

- De wet regelt in artikel 7.5c van de WHW dat een verlenging van de reguliere studielast kan worden aangevraagd bij de minister.
- De wo-populatie kent een grotere diversiteit dan voorheen. De opwaartse druk vergroot de behoefte van hoger opgeleiden om zich binnen de groep van hoger opgeleiden te onderscheiden.
- UNL stelt in een position paper dat alle wo-masters twee jaar zouden moeten duren.
- De uitkomst van de procedure heeft effect op de bekostiging, in de huidige toetsing wordt dat effect volledig buiten beschouwing gelaten.
- We zien een tendens van verlenging van de reguliere studielast van wo-masters;
- De vraag is in hoeverre meer tweejarige masters wenselijk én noodzakelijk zijn;
- (Gelet op tekorten op de arbeidsmarkt, noodzakelijk om studenten snel naar de arbeidsmarkt te geleiden. Daarnaast de vraag of dit vanuit doelmatigheidsoogpunt i.r.t. academic drift wenselijk is)
- MOCW heeft in het huidig stelsel onvoldoende instrumenten om de wenselijkheid te toetsen (bij positief advies van het NVAO);
- Gelet hierop is het noodzakelijk om een instrument in te richten.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	0	0	0	0	0

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Bij de uitvoeringsaspecten moet rekening gehouden worden met aanpassing van de lagere regelgeving. Daarnaast moet een toets ontworpen worden. Het aantal aanvragen is de afgelopen jaren gestegen, en bedroeg in 2021 en 2022 respectievelijk 6 en 7. Daarmee is de verwachte uitvoeringslast beperkt.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	-/+
Doelmatigheid	+
Kwaliteit	-/+

3.4 Herijking vaste voet

Deze maatregel voorziet in explicitering / objectiveringen daarmee herijking van (een deel van) de vaste voet.

Omschrijving maatregel

- De vergoeding in de vaste voet voor ondersteuning/infrastructuur wordt gebaseerd op objectieve parameters zoals een normatief bepaalde omvang van beleidsondersteuning en een normatief bepaalde wetenschaps-disciplineafhankelijke omvang van de infrastructuur (inclusief laboratoria) waarbij rekening wordt gehouden met investeringen in de afgelopen 20 jaar en investeringen die door de Raad van Toezicht geaccordeerd zijn om te worden uitgevoerd.
- Daarbij kan ook worden gekeken naar regionale verschillen en de gevolgen van dalende instroom in krimpregio's. Dat neemt niet weg dat er keuzes moeten worden gemaakt over het lokale opleidingsaanbod.
- Deze maatregel is alleen van toepassing op hbo en wo instellingen en geldt niet voor Universitair Medisch Centra (de vergoeding voor infrastructuur bij UMC's is in de werkplaatsfunctie geëxpliciteerd).

Achtergrond/rationale

- De bekostiging van het hbo en wo maakt onderscheid in een variabel deel en een vast deel (vaste voet). In beide delen is een vergoeding voor ondersteuning/infrastructuur begrepen.
- De omvang van de vaste voet is historisch bepaald en kan niet gerelateerd worden aan instellings-/wetenschapsdiscipline-specifieke kosten. Jongere instellingen hebben een korter track-record en krijgen een relatief lagere bijdrage vanuit de vaste voet. Deze instellingen zijn meer afhankelijk van de het variabele deel van de bekostiging.
- Onduidelijkheid of onuitlegbaarheid van afspraken in het verleden verstoren de uitlegbaarheid van het stelsel.
- De instellingen hebben hun investeringen in bedrijfsvoering en uitvoeringslasten mede gebaseerd op de vaste voet. Bij het vaststellen van de parameters moet je wel ergens vanuit kunnen gaan, en radicale koerswijzigingen ten opzichte van een koers die al twintig jaar wordt gevaren zorgt voor problemen. Het verdient daarom aanbeveling om (enigszins) rekening te houden met deze koers.
- De herijking kan zorgen voor herverdelingseffecten. Als instellingen (langjarige) investeringsprogramma's hebben lopen, is het mogelijk dat deze hierdoor financieel in de problemen komen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

De maatregel draagt mogelijk bij aan een beperking van de doeltreffendheid omdat instellingen te weinig middelen krijgen voor hun investeringsprogramma's. Mogelijk worden een deel beperkt van de in de historie gegroeide onderdelen van de vaste voet. Aan de andere kant zijn er mogelijk doelmatigheidswinsten omdat de bekostiging beter aansluit op de reële kosten.

- Het aanpassen van de vaste voet specifiek om krimp tegen te gaan kan negatieve gevolgen hebben voor de doelmatigheid. Dit betekent immers dat middelen worden herverdeeld van instellingen of regio's met meer studenten (en dus hogere kosten) naar instellingen of regio's met minder studenten.

Budgettair effect -=saldoverbeterend/lastenverzwarend, + = intensivering

IN MLN. EURO	2026	2027	2028	2029	2030	STRUC
Uitgaven	0	0	0	0	0	0

Uitvoeringsaspecten en juridische toets

- Er zullen normen moeten worden bepaald.
- Bij implementatie zullen er herverdeeleffecten optreden.
- Bestaanszekerheid is voor de instellingen van belang, indien de herijking leidt tot grote aanpassingen moet een ingroeipad worden voorzien.

Toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid

	VERWACHT EFFECT
Toegankelijkheid	+/-
Doelmatigheid	+/-
Kwaliteit	+/-

