

Enkele gedachten over capaciteitsbekostiging in het hoger onderwijs

Harry de Boer, Ben Jongbloed en Hans Vossensteyn, CHEPS, Universiteit Twente

Capaciteitsbekostiging wordt opgevat als een vorm van financiering waarbij het aantal publiek bekostigde studieplaatsen of diploma's wordt gereguleerd. De omvang van de studentenpopulatie wordt vooraf, en bij voorkeur voor meer dan één jaar, bepaald per opleiding(sgebied), instelling, sector, regio of land. Dit in tegenstelling tot publieke financieringsvormen die een 'open einde' karakter kennen: iedere student met de juiste basiskwalificaties wordt toegelaten en de aanbieder ontvangt hiervoor een vergoeding. Het huidige bekostigingsmodel in Nederland, deels gebaseerd op studentenaantallen, moedigt volgens de commissie Veerman de instellingen aan tot groei. Waar die groei te sterk doorschiet kan het academische karakter van een opleiding, gekenmerkt door een verwevenheid van onderwijs en onderzoek, in het gedrang komen. De gedachte van de commissie Veerman is om door middel van vooraf reguleren van de capaciteit, universiteiten minder afhankelijk te maken van een op studentenaantallen gebaseerde bekostiging. Het reguleren van de capaciteit kan betrekking hebben op de instroom (aantal toe te laten studenten), het totale aantal studieplaatsen (alle jaren samen) en/of de uitstroom het aantal afgestudeerden/diploma's).

In algemene zin wordt een aantal argumenten gebruikt om de capaciteit op voorhand vast te stellen. Ten eerste wordt aangedragen dat door regulering van de omvang van het aanbod voor de instellingen een bepaalde mate van financiële stabiliteit wordt verkregen, tenminste als omvang en prijs voor meerdere jaren worden vastgelegd. Ten tweede kunnen arbeidsmarktoverwegingen een rol spelen. Met het oog op de kostprijs per student van bepaalde opleidingen in het licht van het arbeidsmarktperspectief kan worden besloten het aantal studieplaatsen te limiteren. De bekende voorbeelden betreffen medische opleidingen en opleidingen in de kunstsector. Ook de grote vraag naar bepaalde opleidingen in relatie tot arbeidsmarkt of de capaciteit van een instelling kan reden zijn tot regulering (bijvoorbeeld opleiding psychologie). Dit laatste houdt verband met een derde argument. Er wordt vaak gewezen, ook door de commissie Veerman, op de relatie tussen kwaliteit en omvang en als gevolg hiervan de capaciteit. Kwantiteit en kwaliteit staan op gespannen voet met elkaar. Hoogwaardig onderzoekgerelateerd onderwijs verdraagt zich slecht met massaliteit.

Bij capaciteitsbekostiging gaat het om de *prijs* van een studieplaats, studiepunten of diploma, het *aantal* publiek te bekostigen studieplaatsen, studiepunten of diploma's en de *reikwijdte* van de capaciteitsbepaling. Daarnaast speelt de vraag wie de *regie* voert als er sprake is van capaciteitsbekostiging. Bij dit laatste gaat het om het toelatings- en selectiebeleid, dat nauw verband houdt met het capaciteitsvraagstuk. Hierover volgen onderstaand enkele gedachten, geïnspireerd door een grofmazige internationale vergelijking (voor zover het korte tijdsbestek dit mogelijk maakte).

Over de prijs per student of diploma zijn (op dit moment) geen concrete gegevens voorhanden. In de meeste landen bevatten de bekostigingsformules in ieder geval inputindicatoren zoals het aantal ingeschreven studenten. Daarnaast spelen in veel landen voortgangsindicatoren (behaalde EC's of jaarresultaten) of outputindicatoren (aantal afgestudeerden, behaalde diploma's) een rol. Een combinatie van deze indicatoren in de bekostigingsformules is zeer gebruikelijk. Voor capaciteitsbekostiging zijn input- en outputindicatoren van belang.

Met betrekking tot de tariefstelling per eenheid (ingeschreven student, behaalde credits of diploma) zijn er in beginsel drie mogelijkheden:

- er is één tarief voor iedere ingeschreven student, behaald studiepoint of diploma;
- er zijn twee of drie tarieven per eenheid, afhankelijk van de discipline (bijvoorbeeld laag, midden en hoog voor respectievelijk alfa & gamma, technische en medische disciplines) of van het type opleiding (Bachelors versus Masters of HBO versus WO);
- een vergaande gedifferentieerde tariefstelling waar per (groep van) disciplines een verschillend tarief wordt bepaald (in Nederland zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat voor ieder HOOP-gebied een normtarief per eenheid wordt bepaald). In Australië worden bijvoorbeeld achttien tarieven gehanteerd.

In veel landen worden de kosten per eenheid gerelateerd aan de discipline waarbij vaak een beperkt aantal categorieën wordt gehanteerd (bovenstaand mogelijkheid 2).

In Europa verschilt het capaciteits- en toelatingsbeleid van studenten tot hoger onderwijsopleidingen sterk waar het gaat om vragen zoals wie bepaalt het aantal publiek te bekostigen studieplaatsen, wat zijn de (minimale) toelatingseisen en welke regels worden gehanteerd op het moment dat de vraag van studenten het aantal beschikbare plaatsen overtreft (zie bijlage). Met betrekking tot de omvang van een hoger onderwijssysteem in termen van studentenaantallen kunnen in Europa vijf basismodellen worden onderscheiden. Eén van de vijf modellen is niet gerelateerd aan capaciteitsbekostiging (open toegankelijkheid zonder beperkingen), de andere vier wel. Een overzicht met een aantal landen is te vinden in de bijlage.

In de eerste plaats een model waar instellingen de omvang van het systeem bepalen: zij bepalen hun eigen capaciteit, selecteren de studenten en ontvangen hiervoor publieke bekostiging. Deze instellingsautonomie is in een aantal landen wel geconditioneerd: instellingen selecteren met inachtneming van centraal opgestelde criteria dan wel dat goedkeuring van de overheid is vereist voor de door de instelling voorgestane omvang van het aanbod. Naarmate de voorwaarden van de overheid strikter worden, ontstaat overlap met het tweede model.

In de tweede plaats een model waar de overheid bepaalt. Hierbij zijn er in beginsel twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat de overheid het aantal studieplaatsen of een maximale omvang (plafond of 'cap') vaststelt. Dit gebeurt in veel Angelsaksische landen (al wordt in Australië de 'cap' in 2012 afgeschaft). Ook in een aantal Zuid-Europese

landen (Griekenland, Spanje, Cyprus, Portugal en Turkije) stelt de overheid het aantal studieplaatsen vast en bepaalt zij de selectieprocedures. Er is sprake van een numerus clausus voor alle opleidingsprogramma's of voor een groot deel hiervan. De tweede mogelijkheid van overheidsregulering is dat de overheid bepaalt dat een ieder met de juiste basiskwalificaties toegang heeft tot het hoger onderwijs. Regulering vindt plaats door bepaling wat de basiskwalificaties zijn (bijvoorbeeld via eindtermen in voortgezet onderwijs). Het model van open toegang (nagenoeg) zonder uitzondering komt bijvoorbeeld voor in Oostenrijk en Vlaanderen. De eerste vorm van overheidsinterventie is een vorm van capaciteitsplanning; de tweede vorm niet.

In de derde plaats een model waar instellingen en overheid gezamenlijk de omvang bepalen. Ook dit model kent twee varianten. Ten eerste, overheid en instellingen, individueel of collectief, onderhandelen over de (minimale en/of maximale) omvang van het aanbod. Dit onderhandelingsresultaat kan worden vervat in een meerjarencontract tussen overheid en instelling(en). Ten tweede, overheid en instellingen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de omvang als de overheid het aantal publiek bekostigde plaatsen vaststelt en een instelling studieplaatsen beschikbaar stelt die op een andere wijze worden gefinancierd (bijvoorbeeld door de student zelf). Dit laatste model, met deels publiekelijk gefinancierde studenten per opleiding, komt voor in enkele Oost-Europese landen.

Een speciaal experiment heeft plaatsgevonden in Engeland in het begin van de jaren negentig. De *funding councils* bedachten een veilingstelsel. Voor twintig disciplines (groepen van opleidingen) werd door de *funding councils* een richtprijs (normtarief voor de opleiding) gegeven die als maximumtarief gold. De individuele instellingen werden vervolgens gevraagd een bod uit te brengen waarin werd aangegeven tegen welke prijs ('normtarief') men bereid was een bepaald aantal studenten op te leiden. Het bod was 'blind' – andere instellingen werden niet op de hoogte gesteld. De aanname was dat deze vorm van competitie kostenbesparend (vergroting kostenbesef) en/of kwaliteitsverhogend zou werken. Vele biedingen voldeden echter niet aan de verwachtingen van de *funding councils* en bijna alle instellingen gingen op de richtprijs (maximale prijs) zitten. Onenigheid was het gevolg. Kort na invoering is het veilingstelsel weer afgeschaft.

In veel landen wordt in het kader van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs beleid gevoerd met het doel de instroom van speciale doelgroepen te borgen of te vergroten. In een beperkt aantal landen worden door de overheid voor bepaalde doelgroepen quota opgelegd. Hierdoor wordt de gewenste minimale capaciteit van bepaalde doelgroepen vastgelegd. Meestal worden echter voor doelgroepenbeleid financiële prikkels gehanteerd. Daarnaast kan de omvang van het aanbod in beginsel worden beïnvloed door collegegelden. Vooral door collegegelddifferentiatie, door overheid of instellingen, kunnen bepaalde opleidingen meer of minder aantrekkelijk worden gemaakt. Het effect van collegegelden of collegegelddifferentiatie op deelname in (delen van) het hoger onderwijs is echter afhankelijk van vele factoren en blijft hier verder buiten beschouwing.

Uit de bovenstaande basismodellen komt naar voren dat de regie bij capaciteitsbepaling in handen kan liggen van de overheid en van de instellingen. Dit vergt enige nuancering. Niet alleen MOCW maar ook andere instanties op nationaal niveau zouden de capaciteit van het aanbod kunnen reguleren. Bepaling van het aanbod van opleidingen (per opleiding of instelling) zou via de (instellings)accreditatie kunnen verlopen. Ook een koepelorganisatie zoals de VSNU of een intermediaire organisatie (denk aan HEFCE in Engeland) zouden een dergelijke rol kunnen vervullen, waarbij de intermediaire of koepelorganisatie na overleg met MOCW met de instellingen onderhandelt over de omvang van het aantal studieplaatsen per opleiding of instelling. De instellingen kunnen individueel opereren (en bijvoorbeeld bilateraal met MOCW een contract afsluiten over omvang van (bepaalde) opleidingen) of in onderlinge samenwerking (bijvoorbeeld waar men op basis van een gezamenlijk profiel (3TU) afspraken maakt met MOCW over capaciteit of waar instellingen uit dezelfde regio dit doen).

De capaciteitsbepaling kan betrekking hebben op verschillende niveaus, die deels onderling kunnen worden gecombineerd:

- Landelijk niveau: voor alle geaccrediteerde opleidingen of van een deel hiervan wordt capaciteit bepaald
- Regionaal niveau: Nederland wordt ingedeeld in regio's en per regio wordt de capaciteit bepaald
- Sectorniveau: voor WO en/of HBO wordt de capaciteit bepaald (per opleiding, discipline, ...)
- HOOP-gebieden: capaciteitsbepaling voor de afzonderlijke HOOP-gebieden of van een deel hiervan
- Instellingsniveau: capaciteitsbepaling per instelling
- Opleidingstype: capaciteit bepalen voor Bachelors en Masters (met eventuele verfijningen zoals honours programma's)
- Doelgroepniveau: voor alle doelgroepen of een deel hiervan wordt de capaciteit bepaald

De capaciteitsbekostiging kan betrekking hebben op:

- Aantal ingeschreven studenten
- Aantal eerstejaars
- Aantal afgestudeerden
- Groei van het aantal studenten

Door de combinatie van de regievoering, het niveau en wijze van bekostigen ontstaat een groot aantal mogelijke vormen voor capaciteitsbepaling en -bekostiging. Uiteraard sluiten bepaalde keuzen bepaalde combinaties uit of maken combinaties minder voor de hand liggend.

Ter afsluiting wordt omwille van de discussie kort een aantal varianten gepresenteerd. Haalbaarheid noch wenselijkheid is hierbij in ogenschouw genomen. In enkele van deze varianten wordt een element toegevoegd dat nog niet eerder is besproken: de samenhang van onderwijs en de andere functies die een universiteit vervult (onderzoek en maatschappelijke dienstverlening).

A. Een tender systeem

Het ministerie beslist, na overleg met VSNU, HBO-raad adviesorganen en maatschappelijke partners), over het totaal aantal publiek te bekostigen eerstejaars. Hierbij wordt tevens vastgesteld de groei of krimp over de eerstvolgende vier jaar en de gemiddelde prijs per student, variërend per type opleidingen of per HOOP-gebied. Het macrobudget voor onderwijs voor de sector als geheel voor de komende jaren ligt hiermee min of meer vast. Het ministerie stelt tegelijkertijd vooraf minimale eisen aan de te leveren kwaliteit en aan de kwantiteit van de uitstroom (te verifiëren na 5 jaar).

Op basis van dit door het ministerie opgestelde kader worden instellingen uitgenodigd een bod te doen om in deze capaciteit te voorzien. Alleen aangewezen of geaccrediteerde instellingen mogen bieden. De instellingen mogen binnen de afgesproken omvang de helft van de studenten selecteren, de andere helft wordt op een andere manier toegelaten (loting of ‘die het eerst komt die het eerst maalt’). Als afgesproken omvang is bereikt mogen studenten worden geweigerd. De biedingen kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd:

1. Biedingen van *individuele* universiteiten als onderdeel van een breder business plan van de universiteit waarin aanbod en omvang van de opleidingen in samenhang met het selectiebeleid en het onderzoek- en valorisatiebeleid van de instelling zijn gepresenteerd. Ook private organisaties, mits geaccrediteerd, kunnen meedingen.
2. Biedingen van (regionale of andersoortige) *consortia* van universiteiten, waarin het consortium zich presenteert met een plan waarin de opleidingscapaciteit is ondergebracht in een groter geheel waarin ook de verbinding met het HBO en andere maatschappelijke partners is gemaakt.
3. Een bieding van de *sector* (de universiteiten) als geheel, waarin de sector zorgt voor de verdeling over de individuele universiteiten, de verdeling over opleidingen, en de selectie van studenten. Een variant hiervan is een bieding per HOOP-gebied.

Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de ‘prestaties’. Instellingen die meer studenten toelaten dan afgesproken worden hiervoor niet financieel gecompenseerd. Wordt de afgesproken omvang niet gerealiseerd dan volgt een boete. Instellingen worden wel beloond als uitstroom hoger is dan afgesproken en gestraft als uitstroom lager is dan afgesproken.

B. De instelling bepaalt

De instellingen bepalen voor hun geaccrediteerde opleidingen de capaciteit, selecteren hun studenten en ontvangen voor iedere afgestudeerde een publieke vergoeding. De selectieprocedures worden door de overheid getoetst. Het ministerie bepaalt iedere drie jaar de normtarieven voor afgestudeerden, waarbij vergaande differentiatie wordt toegepast (bijvoorbeeld per HOOP-gebied). Doordat het ministerie eens in de drie jaar de normtarieven per (groep van) opleiding(en) kan aanpassen (in bijvoorbeeld een bandbreedte van 10%), kan zij het capaciteits- en selectiebeleid van de instellingen beïnvloeden.

C. Een voucher systeem

De overheid kan een vast aantal *vouchers* uitdelen aan studenten (verdeeld over groepen van opleidingen), waarmee studenten (deels) het collegegeld kunnen betalen dat de universiteit zelf kan vaststellen. De universiteit ontvangt alleen vouchers als indirecte publieke bekostiging voor het verzorgde onderwijs. De universiteit krijgt geen directe rijksbijdragen voor onderwijs, maar wel voor onderzoek. Hier kunnen weer varianten worden bedacht, zoals:

1. De vouchers worden beschikbaar gesteld aan de beste studenten (o.g.v. eindexamen resultaat of andersoortige kwalificaties) en de studenten kiezen zelf hun universiteit.
2. De vouchers geven alleen recht op één Bachelor opleiding naar keuze. De Master wordt niet meer publiek bekostigd, behoudens enkele maatschappelijk essentiële opleidingen (gezondheidszorg, lerarenopleidingen, kunst, ...)

Bijlage: Capaciteitsplanning en selectie in een aantal landen

Bulgarije	De instellingen bepalen de selectieprocedure en het aantal studieplaatsen. Instellingen moeten nationale richtlijnen in acht nemen.
Cyprus	Het aantal beschikbare studieplaatsen is het resultaat van onderhandeling tussen de universiteit en de overheid.
Denemarken	De instellingen bepalen het aantal studieplaatsen voor (bijna) alle opleidingen. Ministerie kan voor bepaalde opleidingen een grens stellen.
Duitsland	Duitsland kent, mede door federale structuur, een complex systeem dat zich in algemene termen laat omschrijven als 'begrensde open toegang'. Instellingen bepalen zelf selectiebeleid en criteria. Voor bepaalde doelgroepen kan overheid quota aangeven. Voor een aantal opleidingen (biologie, geneeskunde, farmacie, psychologie en tandheelkunde) geldt een landelijke numerus clausus. Daarnaast kunnen op lokaal niveau instellingen beperkingen aan instroom stellen. Er is dus sprake van open toegang, tenzij een student een opleiding kiest met landelijke of lokale numerus clausus.
Engeland	Instellingen beslissen over selectiecriteria en toelating van studenten. Uitvoering door <i>Universities and Colleges Admission Service</i> . Totaal aantal studenten voor het hoger onderwijs wordt door de overheid vastgesteld – zij bepaalt het plafond. Voor iedere instelling worden de student targets vastgesteld door de <i>funding bodies</i> (e.g. HEFCE in Engeland).
Estland	De instellingen bepalen de selectieprocedure en het aantal studieplaatsen. De overheid stelt echter het aantal publiek te bekostigen plaatsen vast.
Finland	Het aantal beschikbare studieplaatsen is in feite het resultaat van onderhandeling tussen de universiteit en de overheid. Instellingen bepalen selectiecriteria. Zij selecteren studenten in het licht van het met het ministerie afgesproken aantal afgestudeerden dat de instelling 'moet afleveren'. Instellingen kunnen besluiten tot instelling van numerus clausus voor bepaalde opleidingen. In het selecteren van studenten werken bepaalde instellingen samen.
Frankrijk	In principe open toegang, maar gecompliceerd systeem
Griekenland	Het aantal beschikbare studieplaatsen is het resultaat van onderhandeling tussen universiteiten en overheid.
Hongarije	De instellingen bepalen de selectieprocedure en het aantal studieplaatsen. De overheid stelt echter het aantal publiek te bekostigen plaatsen vast.
Ierland	De instelling bepaalt het aantal studieplaatsen en de toelatingseisen. De instellingen hebben de uitvoering van de toelating van bijna alle voltijd Bachelors opleidingen gedelegeerd aan de <i>Central Applications Office</i> . Dit betekent dat aankomend studenten zich niet aanmelden bij de instellingen maar bij de CAO.
Italië	Open toegang, maar gecompliceerd systeem
Kroatië	De instellingen bepalen de selectieprocedure en het aantal studieplaatsen voor (bijna) alle opleidingen
Letland	De instellingen bepalen de selectieprocedure en het aantal studieplaatsen. De overheid stelt echter het aantal publiek te bekostigen plaatsen vast.
Litouwen	De instellingen bepalen de selectieprocedure en het aantal studieplaatsen. De

	overheid stelt echter het aantal publiek te bekostigen plaatsen vast.
Malta	Open toegang
Noorwegen	Overheid bepaalt aantal studieplaatsen. Instellingen kunnen selecteren
Oostenrijk	Open toegang zonder numerus clausus
Polen	Instellingen bepalen het aantal studieplaatsen
Roemenie	De instellingen bepalen de selectieprocedure en het aantal studieplaatsen. De overheid stelt echter het aantal publiek te bekostigen plaatsen vast.
Slovenië	De instellingen bepalen de selectieprocedure en het aantal studieplaatsen. Dit behoeft echter de goedkeuring van de overheid.
Slowakije	Overheid en instellingen onderhandelen over aantal studieplaatsen.
Tsjechië	De instellingen bepalen de selectieprocedure en het aantal studieplaatsen voor (bijna) alle opleidingen
Turkije	Overheid bepaalt aantal studieplaatsen en selectieprocedure
Vlaanderen	Open toegang (praktisch) zonder numerus clausus
Zweden	De instellingen bepalen het aantal studieplaatsen voor de verschillende disciplines, maar de overheid begrenst het aantal plaatsen door het aantal bekostigde studieplaatsen te maximeren (in een aantal gevallen doet de overheid dit ook voor het aantal diploma's). Als een instelling het plafond overschrijdt, zal zij niet voor alle studenten een vergoeding ontvangen. Selectiebeleid wordt deels door de instellingen bepaald; zij moeten namelijk algemene richtlijnen hanteren bij de selectie.
Zwitserland	Open toegang waar de overheid quota vaststelt voor specifieke groepen. Instellingen kunnen toegang beperken als capaciteit onvoldoende is.
Australië	De overheid bepaalt het aantal te bekostigen studieplaatsen per instelling. Instellingen kunnen zelf studenten selecteren op basis van deze quota. Inschrijvingen worden centraal geregeld. Dit systeem waar de overheid de limiet bepaalt wordt in 2012 afgeschaft.