Deelstudie voor de verkenning
"Landbouwwetenschappen in 2010:
de positie van de LUW"

De bekosting van universitair onderwijs en onderzoek: ontwikkelingen en trends

J.B.J. Koelman

TNO VOEDING
BIBLIOTHEEK
19 DEC. 1996
ZEIST

Nationale Raad voor
Landbouwkundig Onderzoek (NRLO)
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
tel.: 070-3793653/3793694

OverlegCommissie
Verkenningen (OCV)
Postbus 19121
1000 GC Amsterdam
tel.: 020-5510851

NRLO-Rapport nr. 96/17
Den Haag/Amsterdam
november 1996

Voorwoord

Deze studie vormt een van de deelstudies voor de verkenning "Landbouwwetenschappen in 2010: de positie van de LUW". De verkenning is uitgevoerd door de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) en de OverlegCommissie Verkenningen (OCV) op verzoek van de Minister van LNV en zijn collega van OCenW.
In het rapport "Wageningen in profiel"[1] zijn de belangrijkste resultaten van de verkenning opgenomen. Bij de verkenning zijn uiteenlopende instellingen ingeschakeld om deelstudies uit te voeren.

Het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid van de Universiteit Twente heeft studies verricht naar de toekomstige ontwikkeling van de bekosting van universiteiten en naar de behoefte aan vorming en opleiding van Wageningse academici na de eeuwwisseling.
In dit rapport wordt verslag gedaan van het eerstgenoemde onderzoek. Het schetst een beeld van de financiering van Nederlandse universiteiten in de afgelopen 20 jaar en van verwachtingen voor de toekomst. De belangrijkste trend die de auteur signaleert is een verdere afname van de overheidsfinanciering voor het hoger onderwijs en een absolute toename van de private financiering. Of deze trend vanuit een oogpunt van wetenschapsbeoefening ook wenselijk is, is volgens de verkenningscommissie een vraag die aandacht verdient.
De verkenningscommissie onderstreept de opmerking in het rapport dat een afgewogen beoordeling van de relatieve financiële positie van universiteiten niet goed mogelijk is aan de hand van (alleen) het aantal studenten in relatie tot het eerste geldstroom budget. Uiteindelijk gaat het om het geheel van de input en output van de instellingen.

Ook voor deze deelstudie geldt dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport geheel ligt bij de auteur.

Resultaten en inzichten die de studie heeft opgeleverd zijn in het verkenningenproces benut en hebben hun neerslag gevonden in het rapport "Wageningen in profiel".

De voorzitter van de Verkenningscommissie
"Landbouwwetenschappen in 2010: de
positie van de LUW",

Mevrouw Dr. A.D. Wolff-Albers.

---

[1] Wageningen in profiel; Landbouwwetenschappen in 2010: de positie van de LUW. NRLO/OCV, oktober 1996.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
1.1. Achtergrond van het onderzoek	1
1.2. Onderzoekselementen	1
1.3. Belangrijkste bevindingen	2
2. Bekostiging en bekostigingssystemen	5
2.1. Publieke en private bekostiging	5
2.2. Motieven voor publieke bekostiging	6
2.3. Bekostigingssystemen	10
2.4. Bekostiging als sturingsinstrument	16
3. Publieke bekostiging van Nederlandse universiteiten	19
3.1. ATOOM en ITT	19
3.2. Het Plaatsen Geld Model	19
3.3. Het bekostigingsmodel HOBEK	22
3.4. Statische universitaire onderzoeksbudgetten	25
3.5. Capaciteitsbekostiging	27
4. Publieke en private bekostiging van universiteiten in de toekomst	29
4.1. Trends en ontwikkelingen	29
4.2. Relatieve financiële positie LUW	33
Bijlage 1: Tabellen bij hoofdstuk 4	37
Bijlage 2: Bekostiging van hoger onderwijs in Denemarken en Duitsland	43
Geraadpleegde literatuur	53

1. Inleiding

1.1. Achtergrond van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO). De directe aanleiding hiertoe is een verzoek van de Minister van LNV aan de NRLO en de Overlegcommissie Verkenningen (OCV) zorg te dragen voor uitvoering van een verkenning van de positie van de universitaire landbouwwetenschappen in Nederland in de komende 15 jaar. De minister stelt in zijn brief van 16 mei 1995 behoefte te hebben aan "een weloverwogen visie op de ontwikkeling van de landbouwkennisinfrastructuur op lange termijn". Uiteenlopende mogelijkheden voor de ontwikkeling van de landbouwwetenschappen dienen in dit verband de revue te passeren.

Teneinde de door de Minister van LNV gevraagde verkenning tot stand te brengen, heeft de NRLO een beroep gedaan op het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijs Beleid (CSHOB) om een onderzoek te verrichten naar de toekomstige ontwikkelingen van de bekostigingswijze van universiteiten.

1.2. Onderzoekselementen

In het onderzoek wordt allereerst een aantal relevante aspecten van bekostiging behandeld. De fundamentele dimensies aangaande de mogelijke vormgeving van een bekostigingssystematiek komen dan aan de orde. Deze dimensies zijn in feite een weergave van de belangrijkste, onvermijdelijke keuzen die een bekostiger moet maken ten aanzien van de bekostigingswijze. Ook wordt de relatie tussen doelstellingen en bekostigingswijze bezien. Het onderzoek geeft vervolgens een beeld van de wijzen waarop Nederlandse universiteiten de afgelopen 20 jaar bekostigd zijn. Gebruikmakend van de analyse van recente veranderingen (trends) in de bekostiging en het hoger onderwijsbeleid in Nederland, wordt als derde element van het onderzoek een aantal scenario's geschetst van de mogelijke wijze van bekostiging van de Nederlandse universiteiten in de nabije toekomst. Daarbij zal ook worden ingegaan op het onderscheid tussen publieke en private bekostiging. Aangezien de LUW op dezelfde wijze bekostigd wordt als de andere universiteiten, wordt er van uitgegaan dat de komende ontwikkelingen in de sfeer van de publieke bekostiging voor alle universiteiten identiek zullen zijn. Daarnaast worden echter de bekostiging en de relatieve financiële positie van de LUW apart geanalyseerd. Ten slotte wordt als vierde element van het onderzoek aandacht besteedt aan de bekostiging van het wetenschappelijk onderwijs in een tweetal qua economische structuur met Nederland vergelijkbare West-Europese landen (Denemarken en Duitsland). Indien relevant wordt apart ingegaan op de positie en de bekostiging van het agrarisch onderwijs.

Het onderzoek bestaat aldus uit een viertal hoofdelementen:

1. Een theoretische verhandeling in hoofdstuk 2 over bekostigingsmotieven en bekostigingssystemen (classificatie van bekostigingssystemen, relatie tussen politieke prioriteiten en bekostigingssystematiek).

2. Een beschrijving in hoofdstuk 3 van de belangrijkste ontwikkelingen in de bekostigingswijze (eerste geldstroom) van Nederlandse universiteiten gedurende de afgelopen decennia.

3. De presentatie in hoofdstuk 4 van enkele trends en toekomstige ontwikkelingen in de bekostigingswijze van Nederlandse universiteiten. Apart wordt ingegaan op de derde-geldstroominkomsten van universiteiten en de eigen bijdragen van studenten (collegegelden) en de veranderende relatie tussen onderwijsvragers en onderwijsaanbieders. Tevens worden de bekostiging en de relatieve financiële positie van de LUW apart bezien. Ten slotte wordt verwezen naar ontwikkelingen in het buitenland.

4. Een beschrijving van de wijzen van bekostiging van universiteiten in Denemarken en Duitsland (in bijlage 2).

1.3. Belangrijkste bevindingen

De meeste aandacht in het onderzoeksrapport wordt besteed aan de (publieke) bekostiging van de Nederlandse universiteiten in algemene zin. De belangrijkste conclusies ten aanzien van de ontwikkeling van de bekostigingssystematiek in de komende jaren zijn verwoord in paragraaf 4.1. en kunnen worden samengevat in de volgende vier punten:
In de eerste plaats zal het inputkarakter van de onderwijsbekostiging geheel of grotendeels verdwijnen. Waarschijnlijk zal alleen of hoofdzakelijk worden bekostigd met het aantal diploma's als bekostigingsgrondslag en op basis van bilaterale afspraken. Dientengevolge zal de (directe) studentafhankelijkheid in de bekostiging (nagenoeg) verdwijnen.
Ten tweede zal sprake zijn van bekostigingsafspraken voor een langere periode. Het jaarlijkse budget per instelling wordt, behoudens ingrepen vanuit de politiek, voor 5 of 10 jaar in een overeenkomst (contractbekostiging) vastgelegd, met de mogelijkheid voor de minister - in geval van onverwachte drastische veranderingen van kernvariabelen - om tussentijds bij te sturen. De modelmatige bekostiging verdwijnt. De universiteiten wordt aldus voor een aantal jaren een stabiel budgetperspectief geboden.
In de derde plaats zal de omvang van de bekostiging mede afhankelijk zijn van de uitkomsten van de onderhandelingen tussen de minister en de afzonderlijke universiteiten. De minister zal proberen per instelling specifiek te sturen via de bekostiging. Hierdoor zou de facto de bestedingsvrijheid van de universiteiten wat kleiner kunnen worden.
Ten slotte wordt de bekostiging verstrekt als een "voorschot" voor nog te verrichten prestaties (vergoeding vooraf). Tot nu toe wordt de hoogte van de bekostiging bepaald door reeds geleverde prestaties (vergoeding achteraf).
Daarnaast is uiteengezet dat zich naar alle waarschijnlijkheid in de komende 10 jaar een aantal andere ontwikkelingen op het gebied van de bekostiging van universiteiten zal voordoen, namelijk:

1. De toekenning van een groter deel van de (eerste geldstroom)onderzoeksgelden op basis van concurrentie en kwaliteitsoordelen door onafhankelijke deskundigen. Dit zou tevens gepaard kunnen gaan met een versterking van de tweede geldstroom ten koste van de eerste geldstroom.
2. Een toename van de private bekostiging, zowel in absolute als in relatieve zin. Dit geldt zowel voor het universitaire onderwijs als voor het universitaire onderzoek.
3. De universiteiten krijgen de bevoegdheid om zelf de hoogte van hun collegegeld vast te stellen.
4. De eis van kwaliteitsverbetering van het onderwijs zal, los van een dalende studenteninstroom, een belangrijk motief worden voor het minder studentafhankelijker maken van de publieke bekostiging. In het verlengde hiervan zal het de universiteiten worden toegestaan strenger te selecteren. De studiefinanciering wordt mogelijkerwijs door de instellingen verstrekt.

De bekostiging en de relatieve financiële positie van de LUW is in paragraaf 4.2. geanalyseerd. Deze analyse heeft geleid tot de conclusie dat de LUW, althans in relatie tot het aantal ingeschreven studenten, in een relatief gunstige financiële positie verkeert. Deze situatie is de resultante van het gegeven dat de bekostiging van de LUW de facto onafhankelijk is van de ontwikkeling van de studenteninstroom en andere kernvariabelen. Er is namelijk op de begroting van het ministerie van LNV een vast bedrag voor de LUW beschikbaar. De LUW hoeft budgettair gezien niet te concurreren met de andere instellingen. Hierdoor is het - in tegenstelling tot de andere universiteiten - voor de LUW niet zo belangrijk welk bekostigingsmodel van toepassing is.

Tenslotte is in bijlage 2 over de grenzen gekeken. De bekostigingswijzen van universiteiten in Denemarken en Duitsland zijn bestudeerd. Vooral de bekostigingssystematiek in Duitsland wijkt sterk af van de Nederlandse systematiek. In de nabije toekomst zullen de verschillen met Nederland waarschijnlijk veel kleiner worden, omdat in Duitsland zeer serieus wordt gedacht aan een omschakeling van declaratiebekostiging naar outputgeörienteerde lump sum bekostiging. Zodoende, zij het vertraagd, zal Duitsland een met Nederland vergelijkbare ontwikkeling gaan doormaken. De bekostigingssystematiek in Denemarken komt in hoofdlijnen overeen met de Nederlandse. Beide landen kennen een systeem van modelmatige, output-geörienteerde bekostiging, waarbij de budgetten als lump sum worden verstrekt. Wat de positie van het agrarisch onderwijs betreft, is gebleken dat een aparte agrarische universiteit geen vanzelfsprekendheid is. In Duitsland wordt agrarisch universitair onderwijs verzorgd aan "gewone" universiteiten.

2. Bekostiging en bekostigingssystemen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op bekostiging(systemen) in algemene zin. Bekostigingssysteem bezitten namelijk een aantal basiskenmerken (kernelementen) met behulp waarvan ze geclassificeerd en onderling vergeleken kunnen worden. In paragraaf 2.3. wordt aandacht besteed aan deze kernelementen. Allereerst worden in de paragrafen 2.1. en 2.2. enkele inleidende opmerkingen gemaakt over het onderscheid tussen publieke en private bekostiging en de motieven voor publieke bekostiging. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 de vraag behandeld welk bekostigingssysteem te preferen valt. Voorzover in het kader van dit hoofdstuk noodzakelijk is, wordt de theorie gekoppeld aan het univeritair onderwijs.

2.1. Publieke en private bekostiging

De bekostiging van (publieke) goederen met een individueel karakter kan in principe op twee manieren plaatsvinden, namelijk door de overheid (publieke bekostiging) of door de gebruiker (private bekostiging). Uiteraard zijn mengvormen mogelijk. De publieke bekostiging van voorzieningen kan gestalte worden gegeven door ofwel een bekostiging van het aanbod (prijssubsidie aan producenten) danwel een bekostiging van de vraag (prijssubsidie aan consumenten). Ook hier zijn mengvormen mogelijk.
Indien bovenstaande indeling wordt toegepast op het Nederlandse universitaire onderwijs kan worden gesteld dat de bekostiging van de universiteiten plaatsvindt door middel van een mix van genoemde hoofdvormen. *Private bekostiging* geschiedt vooral in de vorm van de betaling van collegelden door de studenten en de betaling door bedrijven of personen voor geleverde diensten (contract-onderzoek, contract-onderwijs, andere dienstverlening). Het geheel van inkomsten van universiteiten uit contract-activiteiten wordt de derde geldstroom genoemd. De derde geldstroom is overigens voor een deel ook afkomstig uit publieke middelen, omdat de overheid eveneens optreedt als opdrachtgever.
Publieke bekostiging via de vraagkant vindt plaats in de sfeer van de studiefinanciering. De studiefinanciering bestaat uit een subsidiedeel (de basisbeurs, aanvullende beurs) en een (rentedragend) leendeel. Toekenningen zijn afhankelijk van studieprestaties en ouderlijk inkomen. In de basisbeurs is een component opgenomen voor de betaling van het collegegeld. Het door de student voldane collegegeld is dus eigenlijk een indirecte vorm van publieke bekostiging.
De inkomsten die universiteiten genieten uit hoofde van de eerste geldstroom en de tweede geldstroom betreft de *publieke bekostiging via de aanbodkant.* De eerste geldstroom (de rijksbijdrage) bestaat uit een basisbekostiging die modelmatig wordt gealloceerd (zie hoofdstuk 3) en enkele additionele, geoormerkte toewijzingen (specifieke uitkeringen). Deze specifieke uitkeringen bestaan grotendeels uit (ontoereikende) vergoedingen voor wachtgeldverplichtingen en nemen in 1996 ruim 5 procent van de totale rijksbijdrage in beslag. Het aantal specifieke uitkeringen is de afgelopen jaren fors afgenomen (zie Koelman, de Vries en Boorsma, 1990). De tweede geldstroom bestaat louter uit specifieke uitkeringen ten behoeve van door een intermediair orgaan (NWO) te fiatteren onderzoeksprojecten.
In schema 1 is de bekostiging van de universiteiten door middel van geldstromen weergegeven.

Schema 1: De bekostiging van universiteiten in geldstromen

De afgelopen jaren is de verhouding tussen de in schema 1 weergegeven geldstromen aanzienlijk veranderd. Dit is vooral veroorzaakt door de sterke groei van de derde geldstroom en het fors gestegen collegegeld. Momenteel wordt nagedacht over een versterking van de tweede geldstroom ten koste van de eerste geldstroom. Daarnaast wordt met een zekere regelmaat gediscussieerd over een verlegging van de geldstromen door een versterking van de bekostiging via de vraagzijde. Dit zou dan moeten gebeuren met de eerste geldstroom. In hoofdstuk 4 wordt hier verder op ingegaan.

De publieke bekostiging, zowel via de aanbodzijde als de vraagzijde, kan op uiteenlopende wijzen vorm worden gegeven. Voor de bekostiging via de aanbodzijde geldt dit alleen voor de eerste- en tweede geldstroommiddelen. Immers, het publiek bekostigde deel van de totale derde-geldstroommiddelen bestaat uit betalingen in de vorm van prijzen voor contractueel nauwkeurig omschreven produkten en diensten die door de overheid zelf worden afgenomen. Daar is dus geen variatie qua bekostigingswijze mogelijk. In paragraaf 2.3. wordt aandacht besteed aan de keuzen die gemaakt moeten worden bij het construeren van bekostigingssystemen voor de allocatie van publieke middelen. Onze belangstelling is vooral gericht op bekostiging via de aanbodzijde. Allereerst worden in de volgende paragraaf de motieven voor overheidsbekostiging en hun relevantie voor het hoger onderwijs bezien.

2.2. Motieven voor publieke bekostiging

In de economische theorie worden de motieven voor overheidsingrijpen, hetgeen niet hetzelfde hoeft te zijn als overheidsbekostiging, ontleend aan het in bepaalde gevallen falende marktmechanisme. De overheid heeft de taak marktimperfecties te pareren (Koelman en van Harten, 1984, p.p.103-108). In de eerste plaats wordt de overheid

een corrigerende functie toebedacht met betrekking tot de verbetering van de toedeling van goederen en diensten in de economie (allocatiefunctie). In de tweede plaats dient de overheid zoveel mogelijk correcties aan te brengen op de uitkomsten van het marktproces in overeenstemming met de geldende maatschappelijke en politieke opvattingen over de inkomensverdeling (herverdelingsfunctie). Tenslotte moet de overheid zoveel mogelijk zorg dragen voor het in stand houden van een evenwichtige economische groei: conjuncturele en structurele verstoringen van de economische ontwikkeling moeten door de overheid worden tegengegaan (stabilisatiefunctie).

De allocatiefunctie

Het marktmechanisme is over het algemeen redelijk in staat de vraag en het aanbod van goederen en diensten te reguleren. Dit lukt echter niet altijd. Daarnaast kan de werking van de markt leiden tot ongewenste situaties of tot specifieke problemen. Overheidsinterventie kan plaatsvinden als een goed één of meer van onderstaande kenmerken bezit:

1. het betreft een *collectief goed* of dienst. Zuiver collectieve goederen en diensten voldoen aan twee eigenschappen. Ten eerste beperkt de consumptie van zo'n goed of dienst door één individu de consumptie van anderen niet (*non-rivaliteit*). Ten tweede kan niemand van consumptie worden uitgesloten als zo'n produkt eenmaal is verschaft (*non-exclusiviteit*). Deze twee eigenschappen maken het onmogelijk dat dergelijke goederen en diensten tegen een prijs per eenheid op de markt worden verkocht. Zonder overheidsingrijpen komen collectieve goederen niet of nauwelijks tot stand.
   Gegeven de twee genoemde criteria kan hoger onderwijs worden getypeerd als een individueel goed.[1]
2. het betreft een *quasi-collectieve voorziening*, dat wil zeggen van het goed gaan *externe effecten* uit of het goed kan als een *"bemoeigoed"* (merit good) worden aangemerkt. Externe effecten kunnen worden gedefinieerd als de buiten de markt om werkende positieve of negatieve invloed, die als nevengevolg van economisch handelen uitgaat op de produktievoorwaarden of het bevredigingspeil van andere huishoudingen (Hennipman, 1977, p. 180). Positieve externe effecten zijn dus baten voor derden. Het zich manifesteren van positieve externe effecten is op zichzelf geen voldoende reden voor overheidsbekostiging. Die reden is alleen aanwezig indien de voorziening zonder overheidsingrijpen in onvoldoende mate tot stand komt. De prijselasticiteit van het aanbod en de vraag moeten in zo'n situatie voldoende groot zijn.
   Bemoeigoederen zijn goederen waarvan de gebruikers in de ogen van de overheid het belang onderschatten (merit good) of overschatten (demerit good). De overheid kan dan corrigerend optreden door de prijs van die goederen of diensten te verlagen of te verhogen of door zelf de goederen of diensten te verschaffen (gratis of tegen een lagere prijs dan de kostprijs). Regelgeving en voorlichting worden in dit verband als overheidsinstrument echter geschikter geacht dan subsidiëring (Wolf-

---

[1] Dat geldt echter niet voor fundamenteel onderzoek. Fundamenteel onderzoek kan worden gekarakteriseerd als een zuiver collectief goed.

son, 1991). Overheidsingrijpen gebaseerd op het merit-good-motief is omstreden omdat het uiting van overheidspaternalisme is.
Het hoger onderwijs genereert - zo is de algemeen gedeelde opvatting - externe effecten en kan derhalve beschouwd als een quasi-collectief goed of als een individueel goed met collectieve aspecten. Volgens Haveman en Wolfe (1984) bestaan de externe effecten die aan het hoger onderwijs kunnen worden toegeschreven uit bijdragen aan economische groei en produktiviteitsontwikkeling, aan technologische vernieuwing, aan sociale innovatie en aan sociale cohesie en maatschappelijke pluriformiteit. De omvang van de externe effecten van hoger onderwijs is echter moeilijk meetbaar. Harde empirische gegevens hierover zijn niet voorhanden.
Het hanteren van het merit good-argument ter onderbouwing van de noodzaak van publieke kekostiging van hoger onderwijs is niet voor de hand liggend. Oosterbeek (1992) laat zien dat geen sprake is van onderschatting door potentiële studenten van de individuele baten van hoger onderwijs. Eerder het omgekeerde blijkt het geval te zijn.

3. het betreft een goed waarvan het aanbod tendeert naar een *monopolie*. Dit kan zich voordoen wanneer de produktiestructuur van het goed wordt gekenmerkt door toenemende schaalopbrengsten. Een dergelijk monopolie kan leiden tot misbruik en derhalve een reden zijn voor overheidsingrijpen.
   Er kan ook sprake zijn van een zogenaamd "natuurlijk monopolie". In zo'n geval moet een bedrijf investeringen verrichten, die de grootte van de markt te boven gaan. Zo'n bedrijf werkt derhalve met een zekere overcapaciteit, maar minder investeringen zijn niet mogelijk, omdat dan niet geproduceerd kan worden. Er past dan ook maar één bedrijf op de markt. Een voorbeeld van een dergelijk bedrijf is (de infrastructuur van) de Nederlandse Spoorwegen. De overheid neemt in de meeste gevallen de produktie van natuurlijke monopolies op zich, maar het is ook mogelijk dat zij de produktie van particuliere ondernemingen subsidieert.
   Het bovenstaande is niet van toepassing op het hoger onderwijs. Allereerst is hoger onderwijs geen natuurlijke monopolie. In de tweede plaats is uit empirisch onderzoek niet gebleken dat universiteiten worden gekenmerkt door een produktiestructuur van permanent toenemende schaalopbrengsten (zie Goudriaan en De Groot, 1992 en Goudriaan, 1992).
4. het betreft een goed met *ontwikkelingseffecten*. De overheid kan vanuit een oogpunt van allocatie een rol vervullen bij de ontwikkeling van nieuwe industrieën en bedrijfstakken. Enerzijds omdat nieuwe, beoogd grootschalige bedrijven enige tijd nodig kunnen hebben om daadwerkelijk op grote schaal te kunnen produceren en derhalve tijdelijk steun behoeven om overeind te blijven tegenover volgroeide (buitenlandse) ondernemingen. Anderzijds kunnen de ontwikkelingskosten bij de start van nieuwe projecten dermate hoog zijn dat hiervoor onvoldoende private financiering kan worden verkregen.
   Het ontwikkelingseffectenmotief is niet of nauwelijks van belang ter onderbouwing van de noodzaak van overheidsbekostiging van hoger onderwijs. Hooguit zou dit motief incidenteel een rol kunnen spelen bij sommige infrastructurele investeringen in het hoger onderwijs (Van Ingen en Vrancken, 1993, p. 29).
5. het betreft een goed met *hoge perceptiekosten (inningskosten)*. Deze kunnen bij toepassing van het prijsmechanisme dermate hoog zijn dat zij de opbrengsten overtreffen. Dit motief is irrelevant met betrekking tot het hoger onderwijs.

De verdelingsfunctie

Vanuit sociaal-economische overwegingen kan de overheid ingrijpen in de inkomensverdeling, zoals die op de markt is ontstaan. In Nederland is de zorg voor een redelijke inkomensverdeling door de overheid expliciet opgenomen in de centrale doelstellingen van het macro-economische beleid. Verdelingsoverwegingen kunnen ook betrekking hebben op de beschikbaarheid van basisvoorzieningen voor de gehele bevolking (gezondheidszorg, onderwijs), ongeacht de inkomenspositie.
Vanuit de economische wetenschap kunnen echter geen normen gesteld worden ten aanzien van de "beste" inkomensverdeling. Wel kan een bepaalde inkomensverdeling op de economische effecten worden beoordeeld. De overheid beschikt over een groot aantal instrumenten om de inkomensverdeling te beïnvloeden.
Onderwijs wordt beschouwd als een goed dat doorslaggevend is in de bepaling van iemands maatschappelijke positie. Vanuit overwegingen van verdelende rechtvaardigheid wenst de overheid derhalve de toegankelijkheid van onderwijs voor alle inkomensgroepen te garanderen ("gelijke kansen" voor iedereen). In een markteconomie is de toegankelijkheid niet automatisch gewaarborgd. Van Ingen en Maan (1983) hebben er overigens op gewezen dat bevordering van gelijke kansen in het hoger onderwijs vooral wordt gerealiseerd door middel van studiefinanciering en in mindere mate door overheidsbekostiging van instellingen voor hoger onderwijs.

De stabilisatiefunctie

Als derde hoofdmotief voor overheidsingrijpen geldt het zoveel mogelijk zorg dragen voor een stabiele macro-economische ontwikkeling. In dat kader is sinds 1945 een vijftal hoofddoelstellingen van kracht:
- groei van het reële inkomen per hoofd van de bevolking;
- volledige werkgelegenheid;
- stabilisatie van het prijsniveau;
- redelijke inkomensverdeling;
- evenwichtige ontwikkeling van de betalingsbalans.

De noodzaak van overheidsbekostiging van hoger onderwijs kan ook gerelateerd worden aan het stabilisatiemotief. Immers, om economische groei te kunnen realiseren is de beschikbaarheid op de arbeidsmarkt van voldoende afgestudeerden noodzakelijk. Tevens kan de internationale concurrentiepositie verslechteren wanneer te weinig fundamenteel wetenschappelijk onderzoek wordt verricht door gekwalificeerde onderzoekers.

Algemene conclusie voor bekostiging hoger onderwijs

Aan de welvaartseconomie kunnen motieven worden ontleend die overheidsinterventie in de voorziening van goederen en diensten met bepaalde eigenschappen plausibel maken. Deze motieven zijn in het bovenstaande behandeld. Overheidsbemoeienis kan vervolgens op verschillende manieren plaatsvinden, zoals door rechtstreekse voorziening in een goed door de overheid, prijssubsidiëring aan consumenten of producenten (vraag- en aanbodbekostiging), regelgeving en voorlichting. Welke

instrumenten worden ingezet en in welke mate is vooral de resultante van politieke afwegingen.
Wat het hoger onderwijs aangaat, kan worden geconcludeerd dat de motieven voor overheidsbemoeienis, in welke vorm dan ook, vooral kunnen worden ontleend aan het externe effecten motief, aan verdelingsoverwegingen en aan het belang van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek voor economische groei.

Hiermee is echter nog niets gezegd over de aard en de omvang van de overheidsinterventie met betrekking tot hoger onderwijs. Op basis van een economische analyse kan dat ook niet. Uiteindelijk gaat het om de effectuering van politieke prioriteiten. En die kunnen bovendien veranderen in de loop der jaren, hetgeen kan leiden tot een andere mix en vormgeving van beleidsinstrumenten.
Wat de publieke bekostiging van universiteiten betreft, betekent dit dat de omvang daarvan en de bekostigingswijze evenmin een objectief gegeven zijn, doch eveneens de afgeleide van beleidsdesiderata. In paragraaf 2.3. wordt allereerst nagegaan op welke wijze in theorie de bekostiging gestalte kan worden gegeven. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4. de koppeling gelegd tussen bekostiging en doelstellingen in het hoger onderwijs.

2.3. Bekostigingssystemen

In het navolgende wordt een taxonomie van bekostigingssystemen gepresenteerd. Hierbij wordt er van uitgegaan dat sprake is van publieke bekostiging via budgetten (aanbodbekostiging). Uiteraard kan publieke bekostiging ook plaatsvinden via de vraagkant (zie paragraaf 2.1.).
Bekostigingssystemen - en dus ook bekostigingssystemen van hoger onderwijs - kunnen naar 3 basiskenmerken worden getypeerd:
1. de grondslag van de bekostiging;
2. de wijze waarop de hoogte van de vergoeding wordt bepaald;
3. de wijze waarop de vergoeding wordt uitgekeerd.

Grondslag van de bekostiging

De bekostigingsgrondslag heeft betrekking op het aangrijpingspunt van de bekostiging. De bekostigingsvoorwaarden worden gerelateerd aan een bepaalde fase van het produktieproces. Uit dien hoofde kan een onderscheid worden gemaakt tussen twee *bekostigingswijzen*:
A. *Inputbekostiging.* Bij deze bekostigingswijze worden gelden beschikbaar gesteld ter dekking van de te onderscheiden *kostensoorten* (personele kosten, materiële kosten en investeringskosten).
B. *Outputbekostiging.* De bekostiging vindt plaats op basis van geleverde prestaties (*kostendragers*).[2]

---

[2] In de literatuur wordt veelal nog een derde bekostigingsvorm onderscheiden: *throughputbekostiging.* Er is sprake van een dergelijke bekostigingswijze wanneer de overheid middelen alloceert voor de "throughput", het onderwijsproces. De verrichtingen of de activiteiten (*kostenplaatsen*) van een instelling om bepaalde prestaties (bij voorbeeld het leveren van afgestudeerden) tot stand te brengen, worden bekostigd. Naar onze mening zijn throughputs in de meeste gevallen terug te voeren tot inputs.

Uitgaande van genoemde bekostigingswijzen moet de bekostiger kiezen voor een of meerdere bekostigingsgrondslagen (bij voorbeeld, in geval van bekostiging van universiteiten, aantal ingeschrevenen, aantal behaalde diploma's, aantal dissertaties). Steeds gaat het hierbij om het vinden van input-, proces- en/of outputindicatoren die een zo goed mogelijke effectuering van nagestreefde beleidsdoelstellingen teweeg brengen.

Outputbekostiging is gebaseerd op twee aannamen. De eerste is dat de output goed meetbaar en normeerbaar is. Naarmate dat minder het geval is, behoeven de verwachte voordelen van outputbekostiging niet op te treden. Met name kunnen problemen ontstaan met de kwaliteitsdimensie van de output. Aanname twee is dat beslissingen over de inzet van middelen het beste kunnen worden genomen op het niveau dat belast is met de uitvoering van de taken. Hierbij gaat het in de eerste plaats om een vergroting van de interne doelmatigheid van de afzonderlijke instellingen, gegeven een bepaalde kwantificeerbare taakstelling. Outputbekostiging gaat (derhalve) gepaard met financiële decentralisatie. Hierdoor kunnen de beleidskosten (contractkosten, uitvoeringskosten) zowel voor de bekostiger als de bekostigde relatief laag zijn (Koelman en Vrancken 1993, p.p. 74-75).

Hoogte van de vergoeding

In de wijze waarop de hoogte van de vergoeding wordt vastgesteld, zijn twee hoofdvarianten te onderscheiden:

1. De hoogte van de vergoeding wordt bepaald op basis van normen die in principe op alle betrokken instellingen van toepassing zijn (*normbekostiging*).
2. De toekenning is gebaseerd op door de instellingen ingediende en door de subsidiegever gehonoreerde aanvragen voor voorzieningen en/of activiteiten (*declaratiebekostiging*).

Van normbekostiging is sprake wanneer de tarieven (prijs) en/of de eenheden (volume) genormeerd zijn. In geval van gedeeltelijke normbekostiging is alleen het tarief of het aantal te bekostigen eenheden genormeerd.[3] De mate van detaillering bepaalt hoe nauw de bekostiging aansluit bij de instellingsspecifieke omstandigheden. De verschillen met declaratiebekostiging worden voor de subsidiegever in die situatie betrekkelijk. Normbekostiging veronderstelt doorgaans voldoende inzicht in de kostenstructuur van de instellingen. Dit inzicht is overigens wat het hoger onderwijs betreft gering (zie Jongbloed *et al.*, 1994).
Tariefnormen kunnen in principe op vier manieren worden bepaald:

1. Op basis van objectieve en onderbouwde berekeningen. Uitgegaan wordt van de kosten die een in normale omstandigheden verkerende instelling moet maken om haar taakstelling te verrichten.

---

[3] Wanneer de hoeveelheid genormeerd is en de prijs niet, heeft de bekostiging meer de kenmerken van declaratiebekostiging. Immers, alleen de werkelijk gemaakte kosten worden tot een bepaald maximum vergoed. Normbekostiging wordt derhalve in de literatuur vaak (impliciet) gelijkgesteld met het hanteren van een genormeerd bekostigingstarief (zie bij voorbeeld Van Ingen en Vrancken, 1993, p.p 88-91 en Ariaans, 1995, p. 28). Strikt genomen is dit niet geheel juist.

2. Op basis van de werkelijke uitgaven van een beperkt aantal instellingen. De gemiddelde kosten van deze instellingen dienen als maatstaf (norm) voor alle instellingen.
3. Op basis van historisch bepaalde gegevens. De normen worden afgeleid van gemaakte kosten uit het nabije verleden.
4. Op basis van een politieke afweging, onafhankelijk van de daadwerkelijke kosten. De norm geeft het financiële offer weer dat de overheid zich getroost per bekostigde eenheid (bekostigingsgrondslag).

De bovenstaande wijzen van normering kunnen worden gerelateerd aan de bekostiging van de universiteiten volgens het Plaatsen Geld Model (PGM) (zie paragraaf 3.2.) en het HOBEK-model (zie paragraaf 3.3.). Wat PGM betreft, kan worden opgemerkt dat de modelparameters (normen) zijn bepaald volgens manier 1. Echter, ten gevolge van een gebrekkig inzicht van de overheid in de kostenstructuur in het hoger onderwijs kan ernstig getwijfeld worden aan het realiteitsgehalte van de volgens methode 1 vastgestelde normen.[4] Dit is een van de redenen geweest om onder HOBEK over te gaan op bekostiging aan de hand van globale normen, waarbij niet langer gepretendeerd wordt dat deze gebaseerd zijn op gemiddelde daadwerkelijke kosten van de instellingen (methode 4).[5]

Bij declaratiebekostiging worden de werkelijke uitgaven vergoed, voor zover deze subsidiabel zijn. Dit maakt het mogelijk om nauw bij de specifieke behoeften van de instellingen aan te sluiten. Het voordeel van deze wijze van bekostiging ligt vooral in de mogelijkheid om tegemoet te komen aan eventuele specifieke omstandigheden waarin afzonderlijke instellingen verkeren. Voor de instellingen geldt dat zij in dit systeem geen enkel financieel risico lopen bij het juist volgen van de regels. De mogelijkheden tot kostenbeheersing zijn echter beperkt en dat stimuleert de overheid om gedetailleerde regels op te stellen, waardoor de beleidsvrijheid voor de instellingen wordt beperkt. De beleids- en beheerskosten zijn vergeleken met andere bekostigingssystemen hoog en hangen af van de omvang van de regelgeving.
Overigens zal een zuiver stelsel van declaratiebekostiging in de praktijk weinig worden aangetroffen en zal, vaak met betrekking tot de volumekant, direct of indirect gebruik worden gemaakt van enigerlei wijze van normering. Anders gezegd, het onderscheid tussen normbekostiging en declaratiebekostiging is in voorkomende gevallen gradueel.

---

[4] Zo is nog steeds niet onomstreden duidelijk wat een willekeurige student van een willekeurige studierichting een universiteit kost. Deze onduidelijkheid wordt vooral veroorzaakt door toerekeningsproblemen. Zie bij voorbeeld Jongbloed en Koelman (1996, pp. 155-157).

[5] Hetgeen is opgemerkt over normen in PGM en HOBEK heeft betrekking op de bekostiging van onderwijs. De bekostiging van onderzoek, althans het B-deel, is sinds de introductie van PGM in 1982 gebaseerd op een historisch gegroeide verdeling van onderzoeksgelden over de instellingen. Het onderzoeksvolume dat de verschillende universiteiten in 1982 hebben, wordt bevroren. Hiermee wordt in feite als (invariabele) bekostigingsgrondslag het instellingsvolume (in fte) voor onderzoek 1982 gehanteerd. Dit kan als een vorm van *incremental budgeting* worden beschouwd. Universiteiten die sindsdien relatief sterk gegroeid zijn qua studentenaantallen, zijn daardoor relatief achtergebleven wat betreft hun onderzoekscomponent. Als bekostigingstarief voor het B-deel onderzoek wordt een gemiddeld salaris, berekend aan de hand van een gemiddelde rangenopbouw en een gemiddelde personeelslast per rang, gebruikt.

Bij declaratiebekostiging wordt geen bekostigingsmodel gebruikt en kan er enige ruimte zijn voor onderhandelingen (zie ook Ziderman en Albrecht, 1995). Normbekostiging gaat vaak gepaard met modelmatige bekostiging.

Wijze van beschikbaarstelling

Een derde belangrijk kenmerk van bekostigingssystemen betreft de wijze waarop de overheidsvergoeding wordt uitgekeerd. Het gaat hierbij om de vraag of en in welke mate door de overheid bestedingsvoorwaarden gesteld worden. Deze kwestie kan, zoals nog zal blijken, niet los worden gezien van de in het bovenstaande behandelde kenmerken van bekostigingssystemen.
Tussen bekostigingssystemen kunnen qua bestedingsvrijheid voor de instellingen grote verschillen bestaan. Uiteraard is bij elk bekostigingssysteem sprake van algemeen geldende voorwaarden. Voor de universiteiten betekent dit dat de ontvangen overheidsmiddelen uitsluitend ten behoeve van onderwijs- en onderzoeksdoeleinden mogen worden aangewend, dat een deugdelijke financiële administratie moet worden gevoerd en dat accountantscontrole dient plaats te vinden. Verschillen tussen bekostigingssystemen zijn gelegen in het feit dat de verkregen gelden al dan niet binnen de genoemde restricties vrij mogen worden besteed en in het gegeven of overschotten op vergoedingen al dan niet behouden mogen worden. Twee bekostigingsvormen kunnen worden onderscheiden:
A. Bekostiging in de vorm van een *"lump sum"*.
B. Bekostiging door middel van *"geoormerkte" vergoedingen*.

In het geval van lump-sum bekostiging wordt het subsidie als een bedrag vooraf voor een bepaalde periode uitgekeerd. De instelling mag zelf bepalen op welke wijze dit bedrag wordt ingezet ter realisering van hiermee beoogde doeleinden. Tevens kan zij beslissen dat in een bepaald jaar een deel van de middelen niet wordt besteed, maar gereserveerd. Lump-sum bekostiging is een instrument dat de financiële autonomie van de instellingen bevordert.[6] Het genereert prikkels om efficiënt te produceren. Het gevolg hiervan is een grote mate van financiële flexibiliteit en verantwoordelijkheid. Instellingen kunnen naar eigen inzicht schuiven met middelen en zelf keuzen maken. De toepassing van lump-sum bekostiging impliceert een bepaalde schaal waarop kan worden geproduceerd.
Het spreekt vanzelf dat in een situatie van financiële autonomie hogere eisen worden gesteld aan het financieel management van de instelling. Met name goede meerjarenramingen, begrotingsbewaking en adequate financiële informatiestromen zijn in dit verband onmisbare instrumenten.

Geoormerkte middelen mogen in principe niet alternatief worden aangewend. Middelen die voor de aanschaf van bepaalde voorzieningen worden verstrekt, mogen alleen daaraan worden besteed. Overschotten dienen doorgaans te worden

---

[6] In hoeverre van deze autonomie, dat wil zeggen vermindering van regelgeving van overheidswege (deregulering) daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt, is mede afhankelijk van de wijze waarop de centrale overheid andere instrumenten dan het bekostigingsinstrument inzet.

terugbetaald.[7] De instelling kan zodoende nauwelijks flexibel opereren en heeft weinig of geen financiële autonomie. Dit komt de interne doelmatigheid uiteraard niet ten goede. Via geoormerkte vergoedingen kan de subsidiegever het produktieproces sturen. De in paragraaf 2.1. genoemde specifieke uitkeringen zijn voorbeelden van geoormerkte vergoedingen.
Geoormerkte bekostiging en lump-sum bekostiging kunnen worden beschouwd als twee uitersten van een continuum. Daarbinnen kunnen zich allerlei gradaties van bestedingsvrijheid voordoen (bij voorbeeld *line-item budgeting* en *program budgeting*).

Onderstaande figuur (schema 2) geeft een samenvattend overzicht van de diverse onderelen van de drie basiskenmerken van bekostigingssystemen.

Schema 2: Basiskenmerken van bekostigingssystemen

Aanvullende kenmerken

De drie behandelde basiskenmerken van bekostigingssystemen kunnen nog worden aangevuld met de begrippen *open-eind bekostiging* en *budgetbekostiging* (plafond-bekostiging). Daarbij gaat het niet zozeer om een kenmerk van de bekostigings-systematiek als zodanig, maar veeleer om de vraag of de subsidiegever van tevoren wil bepalen of de uitgaven gebonden zijn aan een absoluut maximumbedrag (budgetbekostiging) dan wel of deze afhankelijk worden gesteld van de daad-werkelijke vraag (open-eind bekostiging). De belangrijkste reden voor een subsidie-gever om te besluiten tot budgetbekostiging ligt in het streven naar uitgavenbeheer-

[7] Bij geoormerkte vergoedingen op declaratiebasis dienen overschotten altijd te worden terugbetaald. Bij normvergoedingen is dat niet het geval.

sing.[8] Een bekostigingsmodel met een open einde wordt ook wel een *behoeftemodel* of *claimmodel* genoemd. Ingeval van budgetbekostiging krijgt een bekostigingsmodel het karakter van een *verdeelmodel*.

In bekostigingssystemen kan daarnaast al dan niet de factor "kwaliteit" zijn verdisconteerd. Indien sprake is van normbekostiging kan in dit verband gedacht worden aan kwaliteitsindicatoren (bij voorbeeld "gewogen" aantal publikaties). In geval van declaratiebekostiging kan gedacht worden aan enigerlei vorm van kwaliteitsbeoordeling door externe deskundigen. Indien dit het geval is in het hoger onderwijs, zijn universiteiten - of beter, vakgroepen of onderzoeksgroepen - genoodzaakt onderling te concurreren voor de verwerving van schaarse onderzoekgelden.

Een ander kenmerk van bekostigingssystemen betreft de periode van bekostiging. Doorgaans wordt hoger onderwijs bekostigd voor de periode van een jaar. Daarna wordt het niveau van bekostiging opnieuw bezien. Er kan echter ook bekostigd worden voor een langere periode, waarbij jaarlijks het eerder afgesproken bedrag wordt uitgekeerd. De in paragraaf 3.5. behandelde capaciteitsbekostiging is hiervan een voorbeeld. Deze vorm van bekostiging verschaft de universiteiten een stabiel budget voor meerdere jaren. Als tegenprestatie voor deze "bekostiging vooraf" beloven de universiteiten bepaalde, met de minister afgesproken, prestaties te leveren (*contractbekostiging*). Na de contractperiode wordt bezien of de afgesproken prestaties daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Deze evaluatie kan leiden tot budgetbijstellingen ("afrekeningen"). Contractbekostiging kan zeer wel plaatsvinden zonder gebruik te maken van een bekostigingsmodel.

Indien sprake is van bekostiging aan de hand van meerdere bekostigingsgrondslagen, volumenormen en tariefnormen (bekostigingstarieven) wordt doorgaans een bekostigingsmodel (allocatiemodel) gebruikt.[9] Een dergelijk model bestaat uit een aantal parameters (gewichten of prijzen) en een aantal variabelen (hoeveelheden bepaald door al dan niet genormeerde bekostigingsgrondslagen). PGM en HOBEK zijn voorbeelden van een allocatiemodel. De rijksbijdrage voor hoger onderwijs wordt grotendeels modelmatig gealloceerd (*basisbekostiging*). Daarnaast vindt additionele bekostiging plaats door middel van enkele *specifieke uitkeringen*.
In bekostigingsmodellen is dus een geheel van normen opgenomen. Daarbij kan enerzijds sprake zijn van een ingewikkeld geheel van vele, gedetailleerde normen, doch anderzijds ook van slechts enkele, globale normen.

---

[8] Een aanvullend criterium voor de classificatie van bekostigingssystemen zou de "mate van marktoriëntatie" kunnen zijn (Jongbloed, 1995). Belangrijke elementen binnen een gedecentraliseerd, marktgeoriënteerd systeem (kunnen) zijn: variabele, door instellingen zelf te bepalen collegelden, concurrentie op basis van prijs en kwaliteit, (strenge) selectie van studenten en bekostiging van instellingen via de vraagkant (vouchersysteem). Het criterium "mate van marktoriëntatie" is echter van toepassing op het geïntegreerde geheel van alle naast elkaar bestaande private en publieke bekostigingswijzen binnen een hoger-onderwijssysteem. De door ons gepresenteerde classificatie van bekostigingssystemen is echter toegesneden op publieke bekostiging via de aanbodkant.

[9] Bekostiging op basis van prijzen en bekostigingsgrondslagen wordt in de engelstalige literatuur *formula funding* (of formula budgeting) genoemd. Zie bij voorbeeld Ahumada (1990), Darling *et al.* (1989) en Lasher en Greene (1993).

In bekostigingsmodellen kan tevens een *vaste voet* (nullast) worden gehanteerd. De vaste voet is het deel van de vergoeding dat onafhankelijk is van de (variabele) bekostigingsgrondslagen. Wanneer het bekostigingsmodel geen vaste voet kent, is sprake van *lineaire bekostiging.* Lineaire bekostiging genereert een prikkel voor het benutten van schaalvoordelen. De vaste voet is vooral van belang voor het in stand houden van kleine instellingen.

Elk bekostigingssysteem bevat een combinatie van de hiervoor genoemde bouwstenen. Vanuit een oogpunt van autonomievergroting van de instellingen scoort lump-sum bekostiging het beste. Normbekostiging komt gedeeltelijk tegemoet aan het streven naar budgettaire beheersing. De voordelen van norm- en van lump-sum bekostiging worden het beste bereikt wanneer beide vormen in samenhang worden toegepast. Outputbekostiging is vooral geschikt wanneer het rendement centraal wordt gesteld. Feitelijk kan deze wijze van bekostiging ook alleen samengaan met bestedingsvrijheid voor de instellingen. Staat kleinschaligheid centraal of zijn instellingen onvoldoende in staat om financiële risico's te dragen, dan biedt declaratiebekostiging voordelen. Laatstgenoemde wijze van bekostiging gaat veelal samen met geoormerkte bestedingen.

De laatste 15 jaar is bij de rijksoverheid de belangstelling voor uitgavenbeheersing en doelmatigheidsvergroting manifest aanwezig. Binnen een aantal beleidsterreinen heeft dit voor de bekostigingswijze tot gevolg dat:
- het aandeel van outputvariabelen in de bekostigingsformules toeneemt;
- normbekostiging in plaats van declaratiebekostiging wordt ingevoerd;
- de middelen als een lump sum worden verstrekt in plaats van geoormerkt;
- open eind bekostiging wordt vervangen door plafondbekostiging;
- complexe, uiterst gedetailleerde normen worden vervangen door globale normen;
- meer aandacht wordt besteed aan concurrentie op basis van kwaliteit.

In het navolgende zal duidelijk worden dat vergelijkbare ontwikkelingen zich ook binnen het hoger onderwijs hebben voorgedaan.

2.4. Bekostiging als sturingsinstrument

De overheid wenst bepaalde doelstellingen te realiseren en voert derhalve beleid. Om beleid te kunnen voeren, worden (categorieën) instrumenten ingezet. Eén van deze instrumenten is het instrument bekostiging. Zoals in het bovenstaande is aangegeven, kan dit instrument op zeer uiteenlopende wijze worden gehanteerd. Welk bekostigingssysteem valt nu te prefereren voor de Nederlandse universiteiten?
Deze vraag valt niet eenduidig te beantwoorden. In het algemeen kan worden gesteld dat er geen "ideaal" bekostigingssysteem voor de Nederlandse universiteiten bestaat. Wel kan worden betoogd dat, gegeven een bepaalde set van beleidsdoelstellingen, sommige bekostigingssystemen daar beter bij aansluiten dan andere. Bekostigingssystemen bevatten namelijk (des)incentives voor specifieke gedragsreacties van actoren binnen de universiteiten; gedragsreacties die de realisatie van bepaalde doelstellingen kunnen bevorderen danwel frustreren. Van belang daarbij is dat prikkels binnen de bekostigingssystematiek voldoende zichtbaar en herkenbaar (dus niet te ingewikkeld) zijn.

Van Ingen en Vrancken (1993) noemen met betrekking tot het hoger onderwijs de volgende set van beleidsdoelstellingen:
- bevordering van de toegankelijkheid;
- beperking van verblijfsduren;
- verhoging van het numerieke rendement;
- verbetering van de kwaliteit van het onderwijs;
- bevordering van differentiatie van het aanbod;
- facilitering van flexibele leerwegen;
- bevordering van de autonomie van de instellingen;
- bevordering van de interne efficiency;
- kostenbeheersing;
- eenvoud en transparantie;
- technische uitvoerbaarheid;
- fraudebestendigheid.

Indien men verschillende bekostigingssystemen laat "scoren" op deze set van doelstellingen ontstaat een gevarieerd panorama waaruit waarschijnlijk niet zo maar een keuze kan worden gedestilleerd. Dit blijkt ook uit de resultaten van de door Van Ingen en Vrancken gemaakte vergelijking van bekostigingssystemen.
Hoe groter het aantal beleidsdoelstellingen, des te moeilijker het ontwerpen van een "optimale" bekostigingssystematiek wordt.

3. Publieke bekostiging van Nederlandse universiteiten

In dit hoofdstuk wordt nagegaan op welke wijze de Nederlandse universiteiten de afgelopen decennia bekostigd zijn. Tevens wordt bezien hoe de bekostiging in de nabije toekomst (waarschijnlijk) gestalte zal worden gegeven. Er wordt alleen ingegaan op de reguliere publieke bekostiging (eerste geldstroom). Bedacht dient te worden dat de centrale bekostigingsprincipes die in hoofdstuk twee behandeld zijn op enigerlei wijze terug zijn te vinden in de bekostigingsmodellen die in het onderstaande de revue zullen passeren.

3.1. ATOOM en ITT

Tot 1960 worden de universiteiten op declaratiebasis bekostigd (Hazeu, 1990). Er wordt nog geen bekostigingsmodel gebruikt. Dientengevolge is er wat "ruimte" voor onderhandelingen tussen de minister en de afzonderlijke universiteiten. Sedertdien wordt de bekostiging van de exploitatiemiddelen direct gekoppeld aan het aantal ingeschreven studenten. Deze koppeling wordt vastgelegd in het zogenaamde *ATOOM-model* (Ambtelijk Technisch Overleg Over Middelenverdeling).[10] Door middel van dit model worden per instelling een totaal bedrag voor personele middelen en een totaalbedrag voor materiële middelen berekend. Deze bedragen worden als lump-sum aan de universiteiten ter beschikking gesteld. De universiteiten zijn echter niet bevoegd om personele middelen aan te wenden in de materiële sfeer en omgekeerd.

In 1978 wordt de opvolger van het ATOOM-model ingevoerd: het *ITT-model* (Intentionele Taakstelling en Toewijzing). Een belangrijke reden voor het introduceren van dit nieuwe model is gelegen in het feit dat de minister van OCW een minder directe koppeling dan in ATOOM wenst tussen onderzoekmiddelen en studentenaantallen. Deze koppeling wordt in het ITT-model enigszins "op afstand gezet". Het budget voor personeelslasten is niet meer volledig gebaseerd op studentaantallen, maar bevat ook een student-onafhankelijk basisbedrag, de zogenaamde "nullast" (vaste voet). Het variabele budgetdeel wordt bepaald door het aantal "onderwijsvragende" studenten in plaats van door het totaal aantal ingeschreven studenten. Deze verandering vloeit voort uit het gegeven dat niet alle ingeschreven studenten even intensief aan het onderwijsproces deelnemen. Het budget is de resultante van het aantal personeelsplaatsen dat wordt berekend door de vermenigvuldiging van (van te voren vastgestelde) staf/student-ratio's met het aantal onderwijsvragende studenten.

3.2. Het Plaatsen Geld Model

Het Plaatsen Geld Model (PGM) is in 1983 ingevoerd als opvolger van het ITT model. De reden waarom de bekostiging via het ITT-model wordt verlaten, is tweeledig:

- Men wil een einde maken aan de situatie dat de activiteiten onderzoek en maatschappelijke dienstverlening worden bekostigd als een opslag op het bedrag voor

[10] De korte weergave in deze paragraaf van het ATOOM-model en het ITT-model is gebaseerd op de beschrijving in Groot en van de Poel (1993, pp. 160-162).

onderwijs. Onderzoek en maatschappelijke dienstverlening dienen (grotendeels) onafhankelijk van studentaantallen bekostigd te worden.
- Men heeft de behoefte onderscheid te maken tussen een volumecomponent (personeelsplaatsen) en een prijscomponent (gemiddelde personeelslast).

Het PGM - dat ook voor de bekostiging van de LUW wordt gebruikt - bestaat uit twee delen, namelijk het *Plaatsenmodel* (volumecomponent) en het *Geldmodel* (prijscomponent). Het Plaatsenmodel bevat op zijn beurt weer een tweetal deelmodellen:
- een deelmodel voor de berekening van het aantal plaatsen voor wetenschappelijk personeel (WP-plaatsen);
- een deelmodel ter bepaling van het aantal plaatsen voor niet-wetenschappelijk personeel (NWP-plaatsen).

Het deelmodel voor de WP-plaatsen bestaat uit een aantal onderdelen, namelijk het A1-deel (basisdeel), het A2-deel (vernieuwing), het AM-deel (maatschappelijke dienstverlening) en het B-deel (onderzoek).

Het Plaatsenmodel WP wordt, althans met betrekking tot het A-deel, grotendeels gekenmerkt door normatieve relaties tussen taken en middelen. De belangrijkste bekostigingsgrondslag vormt het aantal *onderwijsvragende studenten.*[11] Daarnaast wordt een vaste voet (nullast) gehanteerd. Het B-deel van PGM (voorwaardelijk bekostigd onderzoek) is onafhankelijk van studentenaantallen en bovendien niet normatief. In het B-deel is landelijk een onderzoektaakstelling vastgesteld, waarbij de allocatie van middelen plaats dient te vinden op basis van gebleken kwaliteit van het onderzoek. Hiertoe is een stelsel van "voorwaardelijk gefinancierd onderzoek" (VF) gecreëerd. De B-delen voor de afzonderlijke instellingen zijn bij de (budgettair neutrale) invoering van PGM als restpost vastgesteld en wel op de volgende wijze: B-deel in 1982 = totaal WP - (A1 + A2 + AM).
Het stelsel van VF heeft echter in de praktijk in de jaren sedert 1984 niet geleid tot (oorspronkelijk beoogde) herallocaties van onderzoeksmiddelen tussen de universiteiten (zie paragraaf 3.4.).

In het tweede deelmodel van het Plaatsenmodel wordt het aantal fte's NWP bepaald. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen primaire (onderwijs, onderzoek, dienstverlening) en secundaire taken. Het noodzakelijk geachte aantal NWP-plaatsen voor onderwijs en onderzoek is gekoppeld door middel van NWP/WP-normen aan het aantal WP-plaatsen, inclusief het aantal onderzoekplaatsen uit hoofde van de tweede

---

[11] De onderwijsvraag is slechts ten dele gebaseerd op empirische metingen. Drie variabelen spelen een rol spelen: de instroom van eerstejaars, de gemiddelde studieduur en het numeriek rendement. Bij de introductie van PGM is de normatieve bekostigingsduur van afstudeerders en uitvallers bepaald op 4,5 respectievelijk 1,6 jaar (vanaf 1987 1,35 jaar). Het rendement wordt daarentegen vastgesteld aan de hand van feitelijke, in het verleden gerealiseerde rendementen per instelling. De bekostigingsformule heeft dan de volgende vorm: $Y = EJ * (1,35 + 3,15 * R)$, waarbij Y = aantal onderwijsvragenden, EJ = aantal eerstejaars en R = numeriek rendement.

geldstroom.[12] De NWP-ondersteuning voor maatschappelijke dienstverlening wordt niet-normatief vastgesteld.[13]
De aantallen NWP-plaatsen voor secundaire taken worden normatief bepaald. Tevens wordt een vaste voet bekostigd.[14]

Wanneer het aantal personeelsleden per universiteit bepaald is, kan dit aantal via het Geldmodel - waarin gebruik gemaakt wordt van gemiddelde personeelslasten - omgerekend worden in een totaal budget voor personele lasten. Dat budget wordt als lumpsum beschikbaar gesteld.[15]

Het Overige-Lastenmodel

Het budget voor materiële exploitatie-uitgaven wordt bepaald door middel van het Overige Lastenmodel (OLM). De overig lasten worden in dat model onderscheiden in harde lasten en normeerbare lasten.[16] De harde lasten worden op declaratiebasis door de minister vergoed. Deze vergoeding vindt alleen plaats indien aan een aantal procedurele voorwaarden is voldaan. De normeerbare lasten zijn, afgezien van bepaalde huisvestingslasten waarbij het vloeroppervlak een rol speelt, gerelateerd aan PGM-uitkomsten. De harde lasten binnen OLM zijn geoormerkt. De normeerbare lasten worden als lump sum aan de instellingen uitgekeerd.

Afgezien van de bekostiging op basis van PGM en OLM kent de eerste geldstroom een apart investeringsbudget (in 1990 184,2 miljoen gulden) en een groot aantal andere specifieke uitkeringen. Exclusief de wachtgelden neemt het geheel van investeringsgelden en specifieke uitkeringen in 1990 9,3 procent van de totale eerste geldstroommiddelen in beslag. In het begin van de negentiger jaren is het aantal specifieke uitkeringen drastisch gereduceerd. Het investeringsbudget is sedert 1995 onderdeel van de lump sum die de universiteiten ontvangen (zie paragraaf 3.3.).

---

[12] De volgende NWP/WP-normen zijn in 1983 van toepassing: alfa-cluster 0,15; beta-cluster 0,8; gamma-cluster 0,2; medisch cluster 0,9; technisch- en landbouw-cluster 1,1.

[13] Met uitzondering van de aan patiëntenzorg gerelateerde AM-taken. Daarvoor wordt wel een NWP/ WP-norm gehanteerd.

[14] De vaste voet bedraagt 120 NWP-plaatsen per instelling. Daarnaast is het aantal NWP-plaatsen gerelateerd aan het aantal onderwijsvragende studenten, de in gebruik zijnde vloeroppervlakte en het aantal personeelsleden in de andere categorieën (inclusief WP tweede geldstroom).

[15] Voor een gedetailleerde beschrijving van PGM kan worden verwezen naar het door het ministerie van OCW in 1988 uitgegeven "Handboek bekostiging wetenschappelijk onderwijs".

[16] De harde lasten bestaan uit huisvestingslasten (onroerend-goedbelasting, huur, onderhoud wegen), verzekeringen en specifieke lasten. Tot de normeerbare lasten worden de volgende categorieën gerekend: apparatuur voor onderwijs en onderzoek, reiskosten, materiële kosten algemene diensten, communicatie en vervoer, studentenvoorzieningen en personeel restauratieve voorzieningen, huisvestingslasten (onderhoud, schoonhouden, energielasten).

Het Plaatsen Geld Model is in feite een uiterst gecompliceerd model; een model dat bovendien ten gevolge van latere verfijningen steeds ingewikkelder is geworden. Tevens ontbreekt in PGM een duidelijke, doorzichtige prikkelstructuur (Goudriaan, De Groot en Pannebakker, 1990). Er ontstaat aan het eind van de tachtiger jaren dan ook in toenemende mate kritiek op PGM. Na uitgebreide discussies en advisering aangaande mogelijke alternatieven voor PGM, is uiteindelijk besloten tot invoering van een nieuw bekostigingsmodel, namelijk het HOBEK-model.

3.3. Het bekostigingsmodel HOBEK

Sinds het begrotingsjaar 1993 wordt voor het grootste deel (ongeveer 90 procent) van de eerste geldstroombekostiging van de universiteiten een nieuw model gebruikt, het HOBEK-bekostigingsmodel.[17] De in dat model opgenomen algemene berekeningswijze van de universitaire exploitatiebudgetten is vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (Bekostigingsbesluit WHW).[18] Ook de LUW wordt bekostigd op basis van HOBEK-normen (zie hoofdstuk 4).

In totaal bedragen de voor de universiteiten beschikbare eerste geldstroommiddelen ongeveer 3,8 miljard gulden (inclusief de LUW). Dat bedrag is al sinds eind jaren zeventig gefixeerd, hetgeen impliceert dat de omvang van het macro-budget in feite onafhankelijk is van de ontwikkeling van de landelijke studenteninstroom. Een gegeven budget moet worden verdeeld over de universiteiten. Het bekostigingsmodel HOBEK is dientengevolge geen claimmodel, maar alleen een verdeelmodel (zie paragraaf 2.3.). De verdeling vloeit voort uit rekenregels, welke zijn gebaseerd op normen (prijzen, tarieven) en bekostigingsgrondslagen (ingeschreven studenten, diploma's, promoties).

De in HOBEK gehanteerde rekenregels zijn geen bestedingsregels, maar louter verdeelregels. Voor de rijksbijdrage geldt dus het beginsel van bestedingsvrijheid. De verdeelregels bepalen hoe een in het kader van de begroting vastgesteld W.O.-budget over de universiteiten wordt verdeeld en zijn ten opzichte van het vroegere Plaatsen Geld Model aanzienlijk vereenvoudigd en beperkt. Bovendien hebben - in tegenstelling tot PGM - de in de verdeelregels opgenomen normen geen relatie met werkelijke kosten.[19]

Het HOBEK-model bestaat uit drie onderdelen:
1. een onderwijsdeel (23%);
2. een onderzoekdeel (64%);

---

[17] De resterende 10 procent bestaat voornamelijk uit investeringsmiddelen en wachtgelden.

[18] De investeringsmiddelen worden apart gealloceerd op basis van gehonoreerde aanvragen en kunnen dus worden beschouwd als geoormerkte uitkeringen. Sinds 1995 zijn de universiteiten, als resultante van de IVH-operatie, echter zelf verantwoordelijk voor hun huisvestingsinvesteringen. De universiteiten krijgen voortaan een vergoeding voor investeringen die een onderdeel vormt van de lump sum. De verdeling van de investeringsmiddelen vindt plaats naar rato van de HOBEK-budgetten.

[19] Derhalve is het strikt genomen niet juist om de term "prijzen" te gebruiken. Beter zou zijn te spreken van premies of bijdragen.

3. een verwevenheidsdeel (13%).

Het onderwijsdeel

De hiermee gemoeide middelen worden op basis van twee telgegevens (bekostigingsgrondslagen) verdeeld:
- aantallen ingeschreven studenten. Elke ingeschreven student wordt bekostigd voor een periode die maximaal gelijk kan zijn aan de normatieve cursusduur.[20]
- aantallen afgegeven doctoraal-diploma's.[21]

De hoeveelheidsgegevens worden vermenigvuldigd met bekostigingstarieven. Twee tarieven worden gehanteerd, een laag en een hoog:
- *f* 5.000 voor "onderwijsprestaties" in de clusters alfa en gamma
- *f* 7.500 voor onderwijsprestaties in de clusters bèta, medisch, technisch en landbouw.

De prijzen zijn gebaseerd op de in 1992 berekende hoogte van de prijzen die in het HBO zouden ontstaan, indien op dat moment in het HBO eenzelfde systematiek zou zijn gehanteerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt in prijzen tussen ingeschrevenen en diploma's. Het betreft netto-prijzen. De collegelden die de universiteiten van hun studenten ontvangen, mogen deze, in tegenstelling tot de bekostiging onder PGM, behouden.[22]

Toepassing van de basisformule "prijs maal prestaties" leidt tot een budget dat hoger of lager is dan het beschikbare budget. Derhalve wordt een correctiefactor ("onderwijsfactor") toegepast, waardoor jaarlijks een eventuele over- dan wel onderschrijding van het landelijk beschikbare budget wordt voorkomen. De onderwijsfactor is het quotiënt van het macro onderwijsbudget en het modelmatig berekende onderwijsdeel en wordt generaal toegepast om de som van de onderwijsdelen van de universiteiten te laten aansluiten op het beschikbare landelijk onderwijsdeel. Bij de (budgettair neutrale) overgang van PGM naar HOBEK in 1993 is deze factor op 1 gesteld.[23] Vanaf 1994 varieert de factor van jaar tot jaar, afhankelijk van budgetvolume en aantal prestatie-eenheden. In 1994 en 1995 heeft de onderwijsfactor de waarde 1,02 en in 1996 1,03.

---

[20] Dit brengt met zich mee dat slechts een deel van het totaal aantal studenten meetelt voor de bekostiging.

[21] De tellingen vinden plaats in het jaar t-2. In het jaar t-1 worden de telgegevens verwerkt in de ontwerpbegroting voor het jaar t.

[22] Indien rekening wordt gehouden met de verwevenheidscomponent (onderwijsgebonden onderzoek), de basisvoorziening onderzoek (indirect gekoppeld aan aantal studenten) en collegegelden, ontvangen universiteiten in 1996 uiteindelijk *f* 10.230 respectievelijk *f* 14.220 per student.

[23] Het landelijk onderwijsdeel is bij de introductie van HOBEK bepaald op basis van de (laatste) uitkomst 1992 van het Plaatsen Geld Model. De omvang van dit landelijk onderwijsdeel is in principe constant en kan slechts wijzigen als gevolg van veranderingen van het macro-kader, bij voorbeeld door bezuinigingen of loon- en prijsontwikkelingen. In 1993 bedraagt het onderwijsdeel *f* 788,1 mln. (excl. LUW), tegen *f* 807,3 mln. in 1996.

Vergeleken met PGM kent HOBEK slechts 2 prijzen in plaats van 6. Bovendien zijn deze niet meer gebaseerd op (een ijdele poging tot benadering van) werkelijke kosten. Een ander verschil tussen HOBEK en PGM is dat HOBEK geen vaste voeten (nullasten) kent, zoals bij PGM nog wel het geval is. Het principe van linearisering is bij HOBEK volledig doorgevoerd. HOBEK genereert daardoor geen prikkels tot proliferatie van nieuwe studierichtingen of het in stand houden van zeer kleine studierichtingen.

Het onderzoekdeel

Dit deel van het model bevat vier componenten:
- een basisvoorziening (15%);
- een deel voor promoties en ontwerpers (9%);
- een deel voor onderzoekscholen (0%);
- een deel strategische overwegingen (76%).

De omvang van de *basisvoorziening* is landelijk bepaald op een vast percentage van 15 procent van het onderzoekbudget. De verdeling daarvan geschiedt naar rato van de omvang van het onderwijsdeel per instelling.

Ongeveer 9 procent van de onderzoeksmiddelen wordt gealloceerd op basis van aantallen gerealiseerde *promoties en ontwerperscertificaten*. Daarvoor worden vaste premies gehanteerd:
- *f* 60.000 voor dissertaties in de clusters alfa en gamma;
- *f* 120.000 voor dissertaties in de clusters bèta, medisch, technisch en landbouw;
- *f* 100.000 voor ontwerperscertificaten.

Teneinde te voorkomen dat hiermee een open-einde-regeling ontstaat binnen een overigens vaststaand macro-budget voor het geheel van universitaire onderwijs- en onderzoektaken, is voorzien in een afgrendelingsmechanisme. Dat mechanisme zorgt er voor dat eventuele overschotten of tekorten binnen het model kunnen worden verwerkt. Dit geschiedt via de strategische overwegingencomponent en wel zodanig dat een stijging van de aantallen promoties en ontwerpers leidt tot een verlaging van de strategische overwegingencomponent en omgekeerd.
De component *onderzoekscholen* blijft vooralsnog leeg. De gedachte is dat wanneer over enkele jaren een uitgekristalliseerd en evenwichtig stelsel van onderzoekscholen tot wasdom is gekomen, in de HOBEK-systematiek een premie moet worden ingebouwd voor iedere erkende onderzoekschool die een universiteit rijk is.

De landelijk vastgestelde omvang van het deel *strategische overwegingen* (76 procent van het landelijk onderzoek budget) is bij de invoering van HOBEK in eerste instantie als "restpost" verdeeld, zodat voor de begroting 1993 sprake was van budgettaire neutraliteit per instelling. Voor de jaren na 1993 is het voornemen vastgelegd dat deze component ook als restpost gehanteerd wordt, maar dan alleen voor het macrobudget. De budgettaire neutraliteit geldt dan alleen nog voor het totaal budget en niet meer voor de afzonderlijke universiteiten. Dit kan leiden tot reallocaties tussen de instellingen. Reallocaties dienen dan - in beperkte mate - plaats te vinden op grond van overwegingen van kwaliteit en maatschappelijke relevantie. De manier waarop de

begrippen kwaliteit en maatschappelijke relevantie in dit verband geoperationaliseerd moeten worden, is nog onduidelijk. Tot nu toe hebben dan ook nog geen reallocaties tussen universiteiten van gelden uit het strategisch onderzoekdeel plaatsgevonden.

Het verwevenheidsdeel

Een van de uitgangspunten bij de invoering van het bekostigingsmodel HOBEK was de gedachte dat de onderwijsprijzen in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs gelijk dienden te zijn. Invoering van dit uitgangspunt zou echter tot gevolg hebben dat voor alle universiteiten de nieuwe onderwijsbudgetten lager zijn dan voorheen het geval was. Derhalve is gesteld dat datgene wat een universitaire opleiding duurder maakt dan een HBO-opleiding, toegeschreven moet worden aan het wetenschappelijke karakter (onderwijs op basis van onderzoek) van universiteiten. Bij universiteiten is sprake van een verwevenheid van onderwijs en onderzoek, hetgeen leidt tot additionele onderwijskosten vergeleken met het HBO. Derhalve is ter mitigatie van dit kostenverschil in de overheidsvergoeding voor universiteiten een "verwevenheidscomponent" (onderwijsgebonden onderzoek) opgenomen.
De verwevenheidscomponent is zo berekend dat de overgang van PGM naar HOBEK budgettair neutraal kon verlopen (incrementele besluitvorming). Voor elke instelling is in 1993 het nieuwe HOBEK-budget (onderwijscomponent + onderzoekcomponent + verwevenheidscomponent) gelijk aan het oude PGM-budget (oude onderwijsbudget + oude onderzoekbudget). Vanaf 1994 wordt de verwevenheidscomponent, na vaststelling van de landelijke omvang, gealloceerd als een generale opslag op het onderwijs- en onderzoekdeel. Het voor elke instelling gelijke opslagpercentage wordt jaarlijks berekend door de landelijke omvang van het verwevenheidsdeel te delen door de som van de landelijke onderwijs- en onderzoekcomponent. In 1994 bedroeg het opslagpercentage 13 procent.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat HOBEK vier eenduidige bekostigingsgrondslagen (ingeschrevenen, diploma's, promoties en ontwerpers) kent, waaraan al met al vijf verschillende prijzen zijn gekoppeld. Een groot deel van het onderzoeksbudget wordt (tot nu toe) verdeeld op basis van een historisch gegroeide situatie. Het onderzoeksbudget voor een instelling is gelijk aan de som van de toegewezen bedragen van de vier onderzoekcompartimenten. Het totale budget dat een universiteit toegewezen krijgt, is de som van de onderwijscomponent, de verwevenheidscomponent en de onderzoekscomponent. Indien het verwevenheidsdeel integraal wordt toegerekend aan onderwijs zijn 36% van de totale HOBEK-middelen (in theorie) beschikbaar voor universitair onderwijs.

3.4. Statische onderzoeksbudgetten

Zowel bij PGM als bij HOBEK blijkt dat de allocatie van onderzoeksmiddelen over de instellingen niet op dezelfde eenduidige manier op basis van onderzoeksprestaties en onderzoeksprijzen kan plaatsvinden als bij de onderwijsmiddelen het geval is. Het is tot op heden niet gelukt om normatieve verdeelsleutels te vinden voor de allocatie van het geheel van universitaire onderzoekmiddelen. Wel zijn er in de loop der jaren pogingen ondernomen incentives te creëren voor het beter zichtbaar en meetbaar maken van onderzoeksinspanningen. Een belangrijk (eerste) voorbeeld hiervan is de

introductie in 1983 van de voorwaardelijke financiering (VF) van het onderzoek geweest. Doel van de VF was het bevorderen van de kwaliteit en samenhang van onderzoek. Daarnaast diende de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het universitair onderzoek te worden beoordeeld.[24]

In eerste instantie had men met de VF ook het voornemen verschillen in onderzoekskwaliteit te laten leiden tot herverdeling van middelen tussen universiteiten. Daar is niets van terecht gekomen. Onder druk van de universiteiten besloot de minister al snel van dit voornemen af te zien. Het onderzoeksvolume dat iedere instelling in het jaar van invoering van de VF had, werd bevroren. Hierdoor nam het belang van de VF aanzienlijk af. Desalniettemin heeft het instrument van de VF geleid tot grote verbeteringen: de universiteiten zijn zich intern meer gaan richten op het leveren van onderzoekprestaties en op het zichtbaar maken daarvan.[25]
Omdat de dreiging van herallocatie van onderzoekgelden al snel uit de VF was verdwenen, is men gaan nadenken over alternatieven die zouden kunnen leiden tot een andere verdeling van het onderzoekbudget. Met name is gezocht naar aangrijpingspunten om de verdeling van de onderzoekmiddelen te objectiveren (normeren). Resultaten van dit denkproces zijn terug te vinden in HOBEK. In HOBEK zijn binnen de component onderzoek namelijk, zoals in het bovenstaande is aangegeven, in beginsel twee elementen opgenomen waarin vormen van onderzoekprestaties zijn weergegeven. Enerzijds de premiëring van aantallen gerealiseerde promoties en ontwerpers en anderzijds de toekomstige premiëring van erkende onderzoekscholen.

Al met al wordt echter onder HOBEK het grootste deel van het onderzoeksbudget, vooralsnog ruim 75 procent (47% van de totale HOBEK-middelen), niet op basis van normen of kwaliteitsbeoordelingen gealloceerd. Dat betekent dat voor het grootste deel van de onderzoekmiddelen het verdeelmechanisme nog steeds historisch bepaald is. Weliswaar is bij de invoering van HOBEK in het betreffende bekostigingsbesluit in een bepaling vastgelegd dat de minister - onder zware procedurele voorwaarden - in beginsel de bevoegdheid heeft op grond van strategische overwegingen beperkte reallocaties tot stand te brengen in de (historische) verdeling van onderzoekgelden. Echter, onder druk van de universiteiten en de Tweede Kamer heeft de minister benadrukt dat hij een dergelijke ingreep beschouwt als een ultimum remedium. Dit betekent in feite dat de minister (voorlopig) afziet van toepassing van genoemde bepaling.

---

[24] Teneinde dit te kunnen realiseren, werd van de universiteiten verwacht dat zij onderzoeksprogramma's zouden opstellen met de volgende drie kenmerken:
a. behoorlijke omvang (ten minste vijf mensjaren onderzoek);
b. langere termijn beslaand (vijf jaar);
c. kwaliteit extern goedgekeurd (door onafhankelijke, disciplinaire commissies).

[25] Aan het eind van de democratiseringsjaren en de jaren van snelle toename van het personeelsbestand van het ministerie van OCW had de minister ter legitimatie, met name ten opzichte van de minister van Financiën, van het omvangrijk geworden macro-budget voor wetenschappelijk onderwijs en -onderzoek een duidelijke behoefte aan het zichtbaar maken van de universitaire produktie. In die zin kan de VF ook beschouwd worden als een budgetstrategie (Hazeu, 1983).

3.5. Capaciteitsbekostiging

In het Ontwerp HOOP 1996 wordt uiteengezet dat in de komende jaren de instroom van eerstejaars aanzienlijk zal afnemen. Deze ontwikkeling dient volgens de minister consequenties te hebben voor de bekostigingswijze van de universiteiten. Hij wenst geen bekostigingssystematiek, zoals HOBEK er een is, die de afzonderlijke instellingen prikkelt hun studentenaantallen op te voeren. Het wordt namelijk niet wenselijk geacht de deelname aan wetenschappelijk onderwijs (verder) te vergroten. De minister streeft om meerdere redenen (onder andere financiële) kleinere universiteiten na. Derhalve dient de bekostiging van universiteiten onafhankelijk te zijn van studentenaantallen. Voorgesteld wordt een vorm van *capaciteitsbekostiging* in te voeren.
De essentie daarvan zal zijn dat de rijksbijdrage per universiteit vooraf voor een langere periode wordt vastgesteld. Hiermee wordt beoogd de instellingen een stabiel middelenkader te bieden, waardoor zij in staat zijn de afnemende instroom op te vangen "zonder dat dit leidt tot sterk stijgende wachtgeldaanspraken, oneigenlijke wervingscampagnes, ongewenste afbraak van het voorzieningenniveau, etc." (Ontwerp HOOP 1996, p. 48).

De exacte vormgeving van de ministeriële plannen is nog niet bekend. Er zal op korte termijn een beleidsnotitie worden uitgebracht waarin de voornemens worden uitgewerkt. Onderdeel van de beleidsplannen is in ieder geval het maken van afspraken tussen de minister en de afzonderlijke instellingen over de totaal te bekostigen onderwijs- en onderzoekscapaciteit. Dientengevolge mag worden verwacht dat de modelmatige aanpak wordt verlaten. Wat de onderzoeksbekostiging betreft, dient de huidige onderzoekbijdrage per universiteit het uitgangspunt te zijn, mogelijkerwijs met een correctie voor te verwachten promoties. Het onderwijsbudget zal in eerste instantie bepaald worden door de op basis van studentgegevens 1994-1995 met HOBEK berekende onderwijscomponent. De overstap van HOBEK naar capaciteitsbekostiging zal dus in eerste instantie nagenoeg budgettair neutraal verlopen.

De onderwijscapaciteit zal volgens de in het Ontwerp HOOP 1996 geformuleerde plannen worden vastgesteld in termen van diploma's en niet in termen van studentaantallen.[26] De intentie van deze keuze is te bevorderen dat de universiteiten studenten tijdig verwijzen naar andere opleidingen of instellingen indien duidelijk is dat de slaagkans gering is. De bedoeling is capaciteitsafspraken (met bijbehorend financieel perspectief) te maken voor een periode van 10 jaar. Het streven is de nieuwe systematiek per 1 januari 1997 in te voeren.

Inmiddels is duidelijk geworden dat deze datum niet gehaald zal worden. De minister is voornemens om de begroting 1997 te baseren op de begroting 1996 ("vrieskastmodel") om zodoende de universiteiten elke prikkel te ontnemen meer studenten binnen te halen. Dit past in zijn streven naar een kleinere universiteit. Het vrieskastmodel is bedoeld als overgangsmaatregel voor de invoering van capaciteitsbekostiging in 1998 (of 1999?).

---

[26] Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995, pp. 166-167) blijkt een voorstander te zijn van capaciteitsbekostiging. De Raad kiest echter voor een capaciteit uitgedrukt in aantallen studenten in plaats van in aantallen getuigschriften.

De vrieskastbenadering is modelmatig uitgewerkt in STABEK (stabiele bekostiging). Deze bekostigingssystematiek is gericht op een meer stabiele bekostiging en een sterke vermindering van de studentafhankelijkheid. De belangrijkste aanpassingen die middels STABEK op het HOBEK-model worden aangebracht, zijn:

- de opslagen voor verwevenheid en basisvoorziening onderzoek worden omgezet in vaste studentonafhankelijke bedragen;
- de studentafhankelijkheid van het onderwijsbudget wordt verlaagd van 80% naar 10%; het gewicht van diploma's wordt verlaagd van 20% naar 10%; het resterende onderwijsbudget (80%) wordt een vast budget; de prijzen per student en per diploma worden navenant verlaagd;
- in het onderzoeksbudget wordt een vierjaarsgemiddelde gehanteerd voor promoties en ontwerperscertificaten;
- gedurende de overgangsperiode worden de vierjaarsgemiddelden geijkt op HOBEK 1996.

STABEK bevat voor de instellingen dus een enorme vaste voet. De vraag is waarom voor de overgangsperiode tot aan de invoering van de capaciteitsbekostiging een gewijzigd HOBEK-model wordt gecreëerd. De overgang van HOBEK naar STABEK heeft als randvoorwaarde namelijk budgettaire neutraliteit. Bovendien is het de bedoeling dat STABEK slechts één jaar wordt toegepast. Met dergelijke uitgangspunten had ook simpelweg besloten kunnen worden om de HOBEK-budgetten 1996 ook uit te keren gedurende de overgangsperiode.

Uiteindelijk is natuurlijk vooral de beoogde capaciteitsbekostiging van belang. De minister stelt dan voor een langere periode middelen beschikbaar voor nog te leveren prestaties. De instellingen worden, afgezien van eventuele bezuinigingen of politieke ingrepen, niet meer geconfronteerd met jaarlijkse budgetfluctuaties. Dat is onder HOBEK wel het geval. Bovendien worden onder HOBEK de onderwijsbudgetten afgeleid van reeds geleverde prestaties.

Bij monde van de VSNU hebben de universiteiten te kennen gegeven het slechts ten dele met de nieuwe bekostigingsplannen eens te zijn. Zij vrezen dat de minister naast (kwantitatieve) capaciteitsafspraken een grotere invloed op de universiteiten nastreeft in bilaterale afspraken over kwalitatieve onderwerpen. Daarnaast verwerpen de universiteiten een volledig studentonafhankelijke bekostiging. De doelstelling van het bevorderen van de stabiliteit in de bekostiging wordt door de universiteiten wel volledig onderschreven. Deze doelstelling zou echter op een andere wijze uitgewerkt moeten worden dan door de minister is gedaan.
In hoeverre deze kritiek terecht is, hangt mede af van de wijze van concretisering van de ministeriële voornemens.

4. Publieke en private bekostiging van universiteiten in de toekomst

In het voorgaande hoofdstuk is aandacht besteed aan de wijze waarop de Nederlandse universiteiten gedurende de afgelopen decennia bekostigd zijn. Tevens is een beeld geschetst van de in 1998 (of daarna) in te voeren capaciteitsbekostiging. Nu is het moment aangebroken voor het op een rij zetten van een aantal trends en voor het signaleren van te verwachten toekomstige ontwikkelingen (paragraaf 4.1.). Vervolgens wordt in paragraaf 4.2. de relatieve financiële positie van de Landbouwuniversiteit Wageningen apart behandeld.

4.1. Trends en ontwikkelingen

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de bekostiging van Nederlandse universiteiten in de afgelopen decennia. Tevens is aandacht besteed aan de hoofdlijnen van de bekostigingssystematiek (capaciteitsbekostiging) die waarschijnlijk in 1998 zal worden ingevoerd. In navolging van Hazeu en Lourens (1993) kan gesteld worden dat tot op heden vier "generaties" van modellen zijn gehanteerd. Op korte termijn zal echter de overstap worden gemaakt naar de vijfde generatie.
De eerste generatie wordt in essentie gekenmerkt door geoormerkte inputbekostiging op declaratiebasis. In feite is nog geen sprake van modelmatige bekostiging. De tweede generatie (ATOOM en ITT) kan worden getypeerd als (modelmatige) inputbekostiging op basis van normen met een beperkte mate van bestedingsvrijheid. De derde generatie (PGM) kent voor het eerst een zekere outputoriëntatie (rendement, promoties). Ten opzichte van de tweede generatie is de bestedingsvrijheid voor de instellingen aanzienlijk toegenomen. Ook de vierde generatie (HOBEK) bestaat net als PGM uit een mix van input (studenten) en output (diploma's, promoties en ontwerpers) normen. Het geheel van normen is echter veel eenvoudiger en doorzichtiger dan de uiterst complexe PGM-normen. Tevens is ten opzichte van PGM de mate van bestedingsvrijheid nog wat toegenomen. Die is bij HOBEK maximaal.
De tendens in de bekostiging tot op heden is een ontwikkeling in de richting van volledige bestedingsvrijheid en een toenemende outputoriëntatie op basis van eenvoudige normen. De studentafhankelijkheid in de bekostiging blijft groot. Een groot deel van de onderzoekmiddelen wordt nog steeds op basis van een historisch gegroeide situatie aan de universiteiten beschikbaar gesteld en wordt dus (vooralsnog) niet gealloceerd op basis van normen en/of kwaliteitsoordelen, waardoor herallocaties niet aan de orde zijn.

Bovenstaande ontwikkelingen in de bekostigingswijze van universitair onderwijs en onderzoek doen zich ook in andere West-Europese landen voor. De fase waarin men verkeert, kan echter uiteenlopend zijn. Zo kent Duitsland momenteel nog een systeem van declaratiebekostiging met zeer weinig bestedingsvrijheid voor de universiteiten. Het is echter vrijwel zeker, gegeven de discussie in Duitsland in hoger-onderwijs- en beleidskringen, dat binnen enkele jaren modelmatige, outputgeoriënteerde normbekostiging in combinatie met bestedingsvrijheid ingevoerd zal worden. Momenteel wordt in enkele Länder al geëxperimenteerd met outputbekostiging met betrekking tot

kleine onderdelen van het totale hoger-onderwijsbudget. Denemarken daarentegen heeft, evenals Nederland, reeds een ontwikkeling doorgemaakt naar outputgerichte lump-sum bekostiging. In bijlage 2 worden de bekostigingssystemen van genoemde landen uitgebreid beschreven.

De bekostiging van Nederlandse universiteiten in de nabije toekomst zal vier essentiële veranderingen met zich meebrengen. In de eerste plaats zal het inputkarakter van de onderwijsbekostiging geheel of grotendeels verdwijnen. Waarschijnlijk zal alleen of hoofdzakelijk worden bekostigd met het aantal diploma's als bekostigingsgrondslag en op basis van bilaterale afspraken. Dientengevolge zal de (directe) studentafhankelijkheid in de bekostiging (nagenoeg) verdwijnen. Ten tweede zal sprake zijn van bekostigingsafspraken voor een langere periode. Het jaarlijkse budget per instelling wordt, behoudens ingrepen vanuit de politiek, voor 5 of 10 jaar in een overeenkomst (contractbekostiging) vastgelegd, met de mogelijkheid voor de minister - in geval van onverwachte drastische veranderingen van kernvariabelen - om tussentijds bij te sturen. De universiteiten wordt aldus voor een aantal jaren een stabiel budgetperspectief geboden. De modelmatige bekostiging zal waarschijnlijk verdwijnen. In de derde plaats zal de omvang van de bekostiging mede afhankelijk zijn van de uitkomsten van de onderhandelingen tussen de minister en de afzonderlijke universiteiten. De minister zal proberen per instelling specifiek te sturen via de bekostiging.[27] Hierdoor zou de facto de bestedingsvrijheid van de universiteiten wat kleiner kunnen worden. Ten slotte wordt de bekostiging verstrekt als een "voorschot" voor nog te verrichten prestaties (vergoeding vooraf). Tot nu toe wordt de hoogte van de bekostiging bepaald door reeds geleverde prestaties (vergoeding achteraf).

Afgezien van de te verwachten invoering van contractbekostiging zal zich naar alle waarschijnlijkheid in de komende 10 jaar een aantal andere, belangwekkende ontwikkelingen op het gebied van de bekostiging van de universiteiten voordoen. Gedacht kan worden aan het volgende:

1. Toekenning van een groter deel van de onderzoeksgelden op basis van concurrentie en kwaliteitsoordelen door onafhankelijke deskundigen, bij voorbeeld door de "opvulling" van de tot nu toe leeg gebleven HOBEK-component voor onderzoekscholen en door een daadwerkelijke operationalisering van de begrippen kwaliteit en maatschappelijke relevantie in relatie tot de HOBEK-component strategische overwegingen. Hierdoor ontstaan reallocaties van tot op heden grotendeels per instelling gefixeerde eerste geldstroommiddelen voor onderzoek (zie paragraaf 3.4.). Dit zou tevens gepaard kunnen gaan met een versterking van de tweede geldstroom ten koste van de eerste geldstroom. Al met al zal het grootste deel van de totale eerste geldstroommiddelen onderworpen zijn aan de "dreiging" van reallocaties. Momenteel geldt dit voor minder dan de helft van de eerste geldstroom.
   Toekenning van eerste geldstroommiddelen bestemd voor onderzoekdoeleinden aan de hand van concurrentie en kwaliteitsoordelen impliceert tegelijkertijd een

[27] Dit zou bij voorbeeld kunnen impliceren dat de minister afspraken wenst te maken over de specifieke "missie" van een instelling. Zie ook Koelman en de Vries (1988).

uitholling van de bestedingsvrijheid van de instellingen. Bepaalde middelen worden namelijk uitsluitend gealloceerd ten behoeve van specifieke onderzoekprojecten. Men zou zich kunnen voorstellen dat de bestedingsvrijheid verder wordt verkleind door de bilaterale afspraken in het kader van de beoogde capaciteitsbekostiging. Eventuele reallocaties tussen universiteiten ten gevolge van bovengenoemde ontwikkelingen kunnen overigens in strijd zijn met de beleidsoptie van financiële stabiliteit voor de komende jaren. Het perspectief van financiële stabiliteit zal waarschijnlijk alleen worden gerealiseerd met betrekking tot de onderwijsmiddelen.

2. De voortdurende budgettaire krapte bij de overheid zal leiden tot een verdere afname van de publieke bekostiging van universitair onderwijs en universitair onderzoek. Daarentegen zal de private bekostiging (absoluut en relatief) toenemen. Dit zal vooral blijken uit een verdere verhoging van collegegelden en uit een (doorgaande) stijging van contractinkomsten (derde geldstroom).[28] Tevens dient rekening te worden gehouden met de afschaffing danwel clausulering van de basisbeurs.[29] De basisbeurs is de afgelopen jaren reeds aanzienlijk verlaagd, hetgeen heeft geresulteerd in een forse groei van het leendeel. Uit de tabellen 1 en 2 wordt duidelijk dat de inkomsten uit collegegelden en contractactiviteiten de afgelopen 10 jaar enorm zijn gestegen.

3. In het verlengde van punt 2 en om de concurrentie tussen universiteiten en de marktgerichtheid te bevorderen zal het de instellingen worden toegestaan zelf de hoogte van hun collegegeld vast te stellen, waarbij hun mogelijkerwijs eveneens de bevoegdheid zal worden toegekend per faculteit/studierichting uiteenlopende tarieven te hanteren. Een eerste stap is reeds gezet met de beslissing van de minister om universiteiten met ingang van het studiejaar 1996/97 zelf de hoogte van het collegegeld voor auditoren te laten bepalen.[30]

4. De eis van kwaliteitsverbetering ("value for money") wordt nog belangrijker. Enerzijds heeft dit consequenties voor de allocatie van onderzoekmiddelen (zie punt 1), anderzijds voor de toedeling van onderwijsmiddelen. Wat het onderwijs betreft ligt dan voor de hand dat de bekostiging onafhankelijker wordt van studentenaantallen. Dit zal ook reeds het geval zijn bij de in te voeren capaciteitsbekostiging (zie 3.5.). De voorgestelde capaciteitsbekostiging vloeit echter vooral voort uit de wens de bekostiging los te koppelen van de in de komende jaren afnemende studenteninstroom. Tegelijkertijd zal het de universiteiten worden toegestaan strenger te

---

[28] Overigens komt uit een zeer recent onderzoek van de VSNU (1996) naar voren dat in 1994 de inkomsten van universiteiten uit opdrachtonderzoek niet gegroeid zijn. Bovendien is de werkgelegenheid voor onderzoekers aan universiteiten in 1994 voor het eerst gedaald.

[29] Dit zou overigens in strijd zijn met de incentivestructuur van de voor het studiejaar 1996/1997 in te voeren prestatiebeurs waarbij studenten hun basisbeurs kunnen "verdienen" door voldoende studievoortgang.

[30] De meeste universiteiten zijn voornemens om voor het studiejaar 1996/97 aan auditoren een collegegeld van 3300 gulden te vragen. De UT en de TUE zitten daar met een collegegeld van 2400 gulden ver onder. De TUD (3600), de RUL (3450) en de UVA (3400) willen hun auditoren de hoogste collegegelden laten betalen.

selecteren. Mogelijkerwijs wordt de studiefinanciering door de instellingen verstrekt (zie ook Douben en van Ravens, 1995, p. 13).

5. De noodzaak van permanente educatie zal de discussie gaande houden over een eerste geldstroombekostiging via de vraagkant ("vouchers"). Hierbij dient overigens bedacht te worden dat de specifieke vormgeving hiervan vaak belangrijker is dan de achterliggende hoofdgedachte (zie Jongbloed, Koelman en Vossensteyn, 1992, pp. 53-55).[31] Op het eerste gezicht lijkt een vouchersysteem aantrekkelijk, omdat individuen een zeer grote mate van flexibiliteit wordt gegeven en instellingen gedwongen worden zo hoog mogelijke kwaliteit te leveren. Bij nader inzien kleven er echter flinke bezwaren aan, met name een grote administratieve rompslomp en een onvoorspelbare onderwijsdeelname met alle daaruit voortvloeiende consequenties (zie Koelman, 1993 en Cohen, 1996).

Tabel 1: Ontwikkeling hoogte collegegelden (in guldens)

Academisch jaar	WO (voltijd)	WO (deeltijd)	Auditoren	HBO
1945 t/m 1956	300			
1956 t/m 1972	200			
1973 t/m 1980	500			
1981/82	750			650
1983/84	888			770
1984/85	898			778
1985/86	1100			1000
1987/88	1604	710		1292
1988/89	1750	915	2450	1400
1991/92	1850	1325	2590	1850
1992/93	1950	1475	2730	1950
1993/94	2050	1550	2870	2050
1994/95	2150	1625	3010	2150
1995/96	2250	1700	3150	2250
1996/97	2400	1800		2400
1997/98	2575	1925		2575
1998/99	2750	2050		2750

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

[31] Zie voor een uitwerking van verschillende vouchersystemen Florax en Koelman (1988) en Oosterbeek (1994).

Tabel 2: Contractinkomsten universiteiten van 1983 tot 1994 (in mln. guldens)

	1983	1985	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993
RUL	30,7	38,7	38,9	44,9	65,0	45,9	58,3	57,1	86,3
UU	47,2	48,8	56,6	72,0	80,5	127,0	138,1	168,2	174,2
RUG	24,5	28,2	32,7	37,1	39,4	41,4	47,6	55,2	57,6
EUR	8,9	19,6	19,4	25,6	31,4	35,6	75,1	78,1	41,6
RL	4,2	6,9	11,8	13,8	21,5	26,6	37,0	44,4	23,3
UVA	15,4	20,9	26,4	33,9	38,8	43,9	48,9	65,4	77,9
VUA	23,5	24,6	31,2	47,9	54,9	57,1	68,2	81,1	79,2
KUN	29,4	34,0	41,8	54,3	60,5	77,5	86,6	125,6	112,8
KUB	0,4	2,3	3,9	6,8	7,4	7,5	8,3	8,5	13,6
TUD	16,9	21,9	26,1	31,4	15,8	48,5	54,7	60,3	92,6
TUE	11,2	11,3	13,5	17,6	32,6	40,5	39,3	42,1	26,9
UT	8,3	14,3	29,9	37,8	44,5	48,9	52,2	69,4	59,3
LUW	14,5	24,6	37,9	48,9	56,2	66,4	73,8	89,7	91,8
Tot.	235,1	295,9	370,0	472,1	548,5	666,6	788,2	945,0	937,1

Bron: Feiten en cijfers 1993 en 1995.

4.2. Relatieve financiële positie van de LUW

In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat de Nederlandse universiteiten anno 1996 bekostigd worden op basis van het HOBEK-bekostigingsmodel. Gegeven een (vast) macrobudget voor het WO worden de instellingen, althans wat het normatieve deel van HOBEK betreft, afgerekend op grond van hun "prestaties" (aantal studenten, aantal diploma's, aantal promoties, aantal ontwerpers). Dit kan leiden tot reallocaties tussen de instellingen. Ook de LUW wordt bekostigd op grond van HOBEK. Desalniettemin verkeert de LUW qua bekostiging in een afwijkende positie. De LUW wordt namelijk bekostigd via de begroting van het ministerie van LNV en hoeft budgettair gezien niet te concurreren met de andere instellingen. Voor de LUW is een vast budget beschikbaar. Deze situatie brengt met zich mee dat het voor de LUW eigenlijk niet zo belangrijk is welk bekostigingsmodel wordt gehanteerd. Zij krijgt immers een vooraf vaststaand, op een beschermde begrotingspost geparkeerd bedrag als lump sum uitgekeerd. Indien het onderwijsdeel tengevolge van een dalend aantal bekostigde studenten afneemt, neemt het onderzoeksdeel (component strategische overwegingen) navenant toe. Deze twee delen fungeren als communicerende vaten. De capaciteitsbekostiging die momenteel in discussie is, bestaat de facto al voor de LUW.

Op grond van het bovenstaande zou het zeer wel zo kunnen zijn dat de LUW, althans gerelateerd aan het aantal studenten, in een relatief gunstige financiële positie

verkeert.[32] Een tijdreeksanalyse van relevante variabelen heeft geleid tot een bevestiging van dit vermoeden. Dit moge blijken uit het volgende:

1. Ondanks het feit dat het aantal studenten sinds 1987 fors is gedaald, is het relatieve budgetaandeel van de LUW nagenoeg stabiel gebleven. In 1987 bedraagt het aantal studenten 7141, in 1996 3805 en - naar verwachting - in 2000 2670 (zie ook tabel 1 van bijlage 1). Dit is een daling (1986=100) van 46 respectievelijk 62 %; in marktaandeel uitgedrukt een teruggang van 4,3 % in 1986 naar uiteindelijk 2,1 % in 2000. De gemiddelde daling voor alle universiteiten gezamenlijk tot 1996 en 2000 is 10 respectievelijk 23 % (zie tabel 2 van bijlage 1). Geen enkele instelling kent zo'n sterke daling in studentenaantallen als de LUW. Het budgetaandeel van de LUW daarentegen bedraagt in 1996 5,75 %, hetgeen ongeveer even hoog is als haar budgetaandeel in de tweede helft van de tachtiger jaren. Voor de komende jaren, zo blijkt uit berekeningen op basis van cijfers uit de Financiële schema's 1996-2000, wordt zelfs een lichte toename verwacht van het budgetaandeel van de LUW.
   Bedacht dient te worden dat de prognoses anders kunnen uitvallen hetgeen uiteraard van invloed kan zijn op de relatieve positie van de LUW.

2. Ook in het topjaar qua studentenaantallen (1987) was het budgetaandeel van de LUW beduidend hoger dan haar aandeel in het totaal aantal studenten WO. Dit blijft zo wanneer rekening wordt gehouden met de time-lag in de bekostiging. Enkele cijfers: budgetaandeel LUW 1987 5,66 %; 1988 6.21 %; 1989 5.63 %. Aandeel LUW in totaal aantal studenten WO (excl auditoren en extraneï) 1987 4,3 %; 1988 3,93 %; 1989 3,8 % (zie ook de tabellen 3 en 4 van bijlage 1).

3. Indien men de integrale eerste geldstroombekostiging die de universiteiten ontvangen, uitdrukt in een bedrag per (ingeschreven) student dan blijkt de LUW vanaf 1993 (verreweg) het hoogste bedrag te krijgen, ook vergeleken met de technische universiteiten. Bovendien zullen, indien de prognoses juist zijn, in de nabije toekomst (ceteris paribus) de verschillen tussen de LUW enerzijds en de technische universiteiten anderzijds veel groter worden. Gegeven het feit dat, afgezien van bezuinigingen, het voor de LUW beschikbare totale eerste geldstroombudget gefixeerd is en gegeven de relatief grote daling van de studenteninstroom bij de LUW lijkt deze uitkomst onvermijdelijk. Enkele cijfers zijn opgenomen in onderstaande tabel 3. Uitgebreidere gegevens zijn te vinden in de tabellen 5 en 6 van bijlage 1. Opvallend zijn ook de lage bedragen voor de Universiteit Twente. Opmerkelijk is tevens dat de gamma-opleidingen aan de UT volgens het lage HOBEK-tarief bekostigd worden, terwijl de gamma-opleidingen van de LUW een vergoeding per (bekostigde) student krijgen volgens het hoge HOBEK-tarief.

---

[32] Uiteraard is een beoordeling van de relatieve financiële positie een universiteit aan de hand van het aantal studenten aan beperkingen onderhevig. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om het geheel van inputs en outputs (zie Jongbloed en Koelman, 1996). De LUW scoort bij voorbeeld goed wat betreft het aantal promoties. Onverlet blijft echter dat in tegenstelling tot de situatie die geldt voor de andere universiteiten het eerste-geldstroombudget van de LUW de facto niet mede wordt bepaald door ontwikkelingen in de instroom van studenten.

Tabel 3: Eerste geldstroombekostiging per student (x 1000)

	1986	1991	1995	1996	1998	2000
TUD	30,2	38,5	41,9	48	49,6	55,6
TUE	31,9	34,8	49,8	58,3	63,3	74,7
UT	27,8	30,2	35,7	41	43,7	50,2
LUW	27,7	37,2	56,8	64,1	74,9	94
Gem. univ.	21,1	23,3	25,4	28,8	30	33,7

Bron: bewerkte gegevens Financiële schema's en Feiten en cijfers 1995.

4. De geïndexeerde ontwikkeling (1986=100) van de nominale rijksbijdrage ligt, ondanks de relatief sterkste daling van de studenteninstroom bij de LUW, voor de LUW boven het gemiddelde van de gezamenlijke universiteiten. In 1996 is de nominale toename voor de LUW 24 % en het gemiddelde van alle universiteiten 23 %. De verwachting is dat in 2000 de nominale stijging voor de LUW 28 % zal bedragen tegen 24 % voor de gezamenlijke universiteiten (zie ook tabel 7 van bijlage 1).

5. Het onderwijsdeel binnen HOBEK is voor geen enkele universiteit zo laag als voor de LUW. In 1996 neemt het onderwijsdeel van de LUW 15 procent in beslag van het totale HOBEK-budget. Het gemiddelde van alle universiteiten is in 1996 22 procent. Omgekeerd is (uiteraard) het onderzoekdeel van het HOBEK-budget voor geen enkele universiteit zo hoog als voor de LUW.

Het bovenstaande leidt, althans voor buitenstaanders, tot de indruk dat de relatieve financiële positie van de LUW zeer goed is. Dit beeld wordt overigens nog versterkt door het zeer succesvol opereren van de LUW in de sfeer van het contractonderzoek. Het marktaandeel van de LUW bedraagt immers bijna 10 procent.[33]

Naar onze mening is het voor het ministerie van LNV en voor het universitair agrarisch onderwijs uitermate belangrijk om op korte termijn een overtuigende onderbouwing voor de noodzaak van een van andere universiteiten afwijkende, (ogenschijnlijk) riante positie van de LUW te leveren, danwel doortimmerde ideeën te ontwikkelen voor de alternatieve aanwending van een deel van de huidige LUW-middelen in dezelfde sector, bij voorbeeld voor nieuwe strategische projecten. In een tijd van aanhoudende budgettaire krapte zal de in het bovenstaande weergegeven grote (en toenemende) financiële discrepantie tussen de LUW en de andere universiteiten namelijk op steeds meer kritiek stuiten en mogelijkerwijs leiden tot ombuigingsvoorstellen (bij voorbeeld door het ministerie van Financiën). Voor belanghebbenden zal het zaak zijn deze kritiek te pareren.

[33] Er is geen enkele universiteit waar het aandeel van wetenschappelijk personeel betaald via de derde geldstroom in het totaal wetenschappelijk personeel zo groot is als op de LUW. Zie verder VSNU (1996).

Bijlage 1: Aanvullende tabellen bij paragraaf 4.2.

Tabel 1: Ontwikkeling aantal studenten per instelling (1986-2005)

Univ.	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2005
RUL	17523	17138	16364	15820	15056	14371	13500	12853	12429	12012	10858	10606	10025
UU	22732	22358	22522	22893	22366	21427	20573	20001	19747	19483	18019	17975	18551
RUG	16921	18134	18369	18328	18157	17296	16492	15933	15644	15340	14059	13931	13996
EUR	13649	15663	15000	14191	13285	12908	12377	12026	11865	11696	10787	10745	10999
RL	3233	6839	6855	7097	7332	6982	6666	6443	6323	6198	5706	5644	5599
UVA	24580	24536	23529	23567	22641	21962	20978	20310	19986	19651	18036	17941	18345
VUA	12070	11684	12219	12734	12585	11968	11512	11210	11076	10934	10134	10101	10340
KUN	14160	11972	12311	13000	13114	12667	12165	11832	11689	11537	10654	10632	10976
KUB	6718	7692	8015	8172	8028	8199	7995	7904	7951	7992	7425	7557	8482
TUD	12469	12236	12061	12225	11843	11484	11004	10697	10589	10477	9592	9623	10252
TUE	6180	6686	6430	6102	5533	5058	4696	4422	4240	4061	3600	3496	3259
UT	5569	6545	6297	6376	6301	5983	5638	5393	5252	5115	4608	4551	4561
LUW	7076	5870	5665	5274	4855	4178	3805	3512	3295	3086	2670	2526	2082
Totaal	162880	167353	165637	165779	161096	154483	147401	142536	140086	137582	126148	125328	127467

Noot: Studenten exclusief auditoren en extraneï; 1986=studiejaar 1986/87; prognoses vanaf 1995.

Bron: Feiten en Cijfers 1995; WO-verdeelraming 1995.

Tabel 2: Geïndexeerde ontwikkeling aantal studenten per instelling (1986=100)

Univ.	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2005
RUL	100	98	93	90	86	82	77	73	71	69	62	61	57
UU	100	98	99	101	98	94	91	88	87	86	79	79	82
RUG	100	107	109	108	107	102	97	94	92	91	83	82	83
EUR	100	115	110	104	97	95	91	88	87	86	79	79	81
RL	100	212	212	220	227	216	206	199	196	192	176	175	173
UVA	100	100	96	96	92	89	85	83	81	80	73	73	75
VUA	100	97	101	106	104	99	95	93	92	91	84	84	86
KUN	100	85	87	92	93	89	86	84	83	81	75	75	78
KUB	100	114	119	122	119	122	119	118	118	119	111	112	126
TUD	100	98	97	98	95	92	88	86	85	84	77	77	82
TUE	100	108	104	99	90	82	76	72	69	66	58	57	53
UT	100	118	113	114	113	107	101	97	94	92	83	82	82
LUW	100	83	80	75	69	59	54	50	47	44	38	36	29
Totaal	100	103	102	102	99	95	90	88	86	84	77	77	78

Tabel 3: Aandeel studenten LUW in totaal aantal studenten (1986-2005) in %

	1986	1991	1995	1996	2000	2005
Aandeel	4,34	3,51	2,70	2,58	2,12	1,63

Noot: Betreft studiejaren:1986=1986/87.

Bron: Bewerkte gegevens uit Feiten en Cijfers 1995 en WO-verdeelramingen 1992 en 1995.

Tabel 4: Aandeel rijksbijdrage LUW in totale rijksbijdrage universiteiten (1986-2000) in %

	1986	1991	1995	1996	1999	2000
Aandeel	5,76	6,29	6,03	5,75	5,98	5,90

Noot: 1990 t/m 1995 excl. investeringen; LUW incl. investeringen.

Bron: Bewerkte gegevens uit Feiten en Cijfers 1993 en Financiële schema's.

Tabel 5: Eerste geldstroombekostiging per student per instelling (x 1000) van 1986 t/m 2000

Univ.	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RUL	18,7	21,1	23,3	24,2	21,6	22,9	26,4	27,5	28,3	29,4	32,5
UU	21,2	23,1	23,5	23,6	23,1	24,7	27,8	28,3	28,6	29,2	31,7
RUG	20,4	20,8	20,2	20,8	19,3	21,4	24,3	24,6	25,2	25,6	28,5
EUR	14,3	14,6	16,1	16,9	16,0	17,0	18,4	18,9	19,1	19,6	21,4
RL	32,1	22,9	23,9	22,2	18,9	21,3	24,1	24,9	25,3	26,0	28,3
UVA	16,8	19,4	18,4	18,6	19,7	20,9	23,5	24,0	24,3	24,9	27,3
VUA	22,6	23,6	23,0	24,2	22,1	24,2	27,7	27,8	28,1	28,7	31,2
KUN	21,5	25,2	25,9	23,6	21,5	23,3	26,6	27,1	27,4	27,4	30,6
KUB	10,8	11,1	11,6	12,3	11,9	12,9	14,2	14,5	14,4	14,6	16,0
TUD	30,2	38,5	40,9	40,4	40,3	41,9	48,0	49,0	49,6	50,5	55,6
TUE	31,9	34,8	39,7	41,7	44,4	49,8	58,3	60,9	63,3	66,2	74,7
UT	27,8	30,2	33,2	33,0	32,2	35,7	41,0	42,8	43,7	45,1	50,2
LUW	27,7	37,2	38,7	42,5	46,8	56,8	64,1	69,5	74,9	81,9	94,0
Totaal	21,1	23,3	24,1	24,4	23,6	25,4	28,8	29,5	30,0	30,7	33,7

Bron: Bewerkte gegevens uit Feiten en Cijfers 1995, Financiële schema's en WO-verdeelraming 1995.

Tabel 6: Geïndexeerde ontwikkeling eerste geldstroombekostiging per student per instelling (1986=100)

	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RUL	100	113	125	130	116	123	141	147	151	157	174
UU	100	109	111	111	109	117	131	133	135	138	150
RUG	100	102	99	102	95	105	119	120	124	125	139
EUR	100	102	113	118	112	119	129	132	134	138	150
RL	100	71	75	69	59	66	75	78	79	81	88
UVA	100	115	109	111	117	124	140	143	144	148	162
VUA	100	104	102	107	98	107	123	123	124	127	138
KUN	100	117	121	110	100	108	124	126	127	128	142
KUB	100	103	107	114	110	119	132	134	133	135	148
TUD	100	127	136	134	133	139	159	162	164	167	184
TUE	100	109	124	131	139	156	183	191	198	207	234
UT	100	108	119	119	116	128	147	154	157	162	180
LUW	100	134	140	153	169	205	231	251	270	295	339
Totaal	100	110	114	115	112	120	136	140	142	145	160

Tabel 7: Geïndexeerde ontwikkeling rijksbijdrage per instelling (1986=100)

	1986	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
RUL	100	110	116	117	99	101	109	108	107	108	108
UU	100	107	110	112	107	110	119	117	117	118	119
RUG	100	109	108	110	102	107	116	113	114	114	116
EUR	100	117	124	123	109	112	117	117	116	118	119
RL	100	151	158	151	133	143	155	155	154	155	156
UVA	100	115	105	106	108	111	119	118	117	118	119
VUA	100	101	103	113	102	106	117	114	114	115	116
KUN	100	99	105	101	93	97	106	105	105	104	107
KUB	100	118	128	138	132	145	157	157	158	161	163
TUD	100	125	131	131	127	128	140	139	139	141	142
TUE	100	118	129	129	124	128	139	136	136	136	136
UT	100	127	135	136	131	138	149	149	148	149	149
LUW	100	111	112	114	116	121	124	124	126	129	128
Totaal	100	113	116	117	110	114	123	122	122	123	124

Bijlage 2: Bekostiging van hoger onderwijs in Denemarken en Duitsland

Denemarken

Bekostigingsmechanisme

Bekostiging van hoger onderwijs vindt plaats op grond van een variant op het *taximeter model*. Deense instellingen ontvangen hun middelen voornamelijk op basis van geleverde prestaties. De belangrijkste indicator voor die prestaties is het aantal *study step increments* (SSI). Een SSI is een `actieve studieperiode' van een student, oftewel een periode (van zes maanden) waarin een student aan zijn examenverplichtingen heeft voldaan. De instellingen worden dus bekostigd op grond van de voortgang die de studenten boeken. Het aantal bekostigde SSI's wordt bepaald door het gerealiseerde aantal over het gehele afgelopen studiejaar.
Op grond van het aantal SSI's wordt het aantal docenten, het aantal ondersteunend personeel en het budget voor apparatuur en studiemiddelen berekend.
Vanaf 1994 ontvangen de instellingen de berekende toekenningen voor onderwijs en onderzoek als *block grants*. De instellingen zijn dus vrij in de herverdeling van de middelen onder de faculteiten, studieprogramma's en gezamenlijke diensten. Ook is men vrij in een eventuele herverdeling van de middelen over onderwijs en onderzoek. Zo worden de autonomie en het zelfbeheer van de instellingen vergroot.[34]
Naast het reguliere onderzoeksbudget kunnen de universiteiten onderzoeksmiddelen verwerven via de *Research Councils* die verbonden zijn aan het Ministerie van Onderzoek. Dit gebeurt op basis van competitie om onderzoeksprojecten.

Universitair agrarisch onderwijs

Landbouwwetenschappen op universitair niveau kan in Denemarken alleen gestudeerd worden op een aparte agrarische universiteit, namelijk The Royal Vetinary and Agricultural Univetsity in Frederiksberg (Copenhagen). Deze landbouwuniversiteit bestaat sinds 1856 als voortzetting en opwaardering van de in 1773 gestichte Danish Veterinary School. De universiteit heeft ruim 3000 studenten.[35] De reguliere bekostiging vindt op dezelfde wijze plaats als voor de andere universiteiten (zie boven).

---

[34] Ministry of Education and Research, *Education Reform 92, a Danish open market in higher education*, Odense, 1992.

[35] Voor uitgebreide informatie over deze universiteit kan worden verwezen naar de jaarverslagen (Annual Reports).

Prioriteit voor hoger onderwijs

Afbeelding 2 Publieke uitgaven voor hoger onderwijs, als % van BNP

Afbeelding 3 Publieke uitgaven voor hoger onderwijs als % van totale publieke uitgaven

Noot: De publieke uitgaven voor hoger onderwijs bevatten de publieke uitgaven voor fundamenteel onderzoek aan de universiteiten. De uitgaven voor studiefinanciering bevatten alleen het deel voor hoger onderwijsstudenten.

Bron: Ministry of Education and Research, 1993, *Facts and Figures, education indicators Denmark*, Copenhagen.

De publieke inspanning voor het hoger onderwijs in Denemarken, gerelateerd aan de nationale welvaart, vertoont een dalende lijn (zie figuur 2). Deze trend is in 1987 en 1988 onderbroken door de invoering van een nieuw, aanmerkelijk royaler, stelsel van studiefinanciering. De ontwikkeling van de publieke middelen voor hoger onderwijs gerelateerd aan de totale publieke uitgaven laat een vergelijkbaar beeld zien (zie figuur 3). De Deense samenleving en de Deense overheid hebben relatief steeds minder over voor hoger onderwijs. Vergelijken we deze ontwikkeling met de ontwikkeling in de overige sectoren van het Deense onderwijs dan blijkt dat het hoger onderwijs nog relatief goed af is. Het aandeel van de uitgaven voor hoger onderwijs in de totale onderwijsuitgaven stijgt namelijk licht (figuur 4).
De dalende lijn in prioriteit voor het hoger onderwijs zien we ook als we de publieke uitgaven relateren aan het aantal studenten; de overheid heeft er steeds minder voor over om hoger onderwijs aan een student aan te bieden (figuur 5).

Afbeelding 4 Publieke uitgaven voor hoger onderwijs, als % van uitgaven voor onderwijs totaal

Afbeelding 5 Publieke uitgaven voor hoger onderwijs, per student, in Dkr, prijzen 1991

Prioriteiten naar type hoger onderwijs

De publieke uitgaven voor universiteiten vertonen eenzelfde verloop als de publieke uitgaven voor het hele hoger onderwijs (beide exclusief studiefinanciering). Dit is gezien de omvang van de universitaire sector (beslaat ± 2/3 van de totale hoger onderwijsuitgaven) niet vreemd (zie figuur 6). Naast de universiteiten is onderscheid gemaakt tussen beroepsopleidingen (technisch, bedrijfskundig, tandheelkundig, veterinair etc.) en docentenopleidingen. Hieronder vallen zowel opleidingen voor kleuter-, basis- en sociaal onderwijs. De uitgaven voor de docentenopleidingen zijn in de beschouwde periode gedaald, de uitgaven voor de beroepsopleidingen daarentegen zijn toegenomen.

Afbeelding 6 Publieke uitgaven voor hoger onderwijs, naar type instelling, als % van BNP

Afbeelding 7 Publieke uitgaven voor onderzoek, als % van BNP

Noten: De uitgaven voor de universiteiten bevatten de publieke uitgaven voor fundamenteel onderzoek. De uitgaven voor studiefinanciering zijn buiten beschouwing gelaten.
De publieke uitgaven aan de universiteiten zijn de directe uitgaven voor fundamenteel onderzoek. De universiteiten kunnen in het kader van contractonderzoek uit beide andere bronnen onderzoeksmiddelen verwerven.

Bron: Ministry of Education and Research, 1993, *Facts and Figures, education indicators Denmark*, Copenhagen.
Forsknings- og Teknologiministeriet, 1991, *Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor 1991, Forskningsstatistik*, Kobenhavn.

Publieke versus private bekostiging van het hoger onderwijs

Wat betreft de bronnen van inkomsten zijn niet veel gegevens beschikbaar. Deense studenten betalen geen eigen bijdragen. De private inkomsten van de instellingen bestaan derhalve geheel uit inkomen uit contractonderzoek, contractonderwijs en dienstverlening.
Wat betreft onderzoek zijn gegevens beschikbaar over de totale uitgaven voor onderzoek in Denemarken. Deze zijn in drie categorieën opgedeeld. Ten eerste de publieke uitgaven voor fundamenteel onderzoek aan universiteiten, die de universiteiten middels hun basisbekostiging ontvangen. Deze nemen licht toe, zoals figuur 7 toont. Daarnaast zijn er andere publieke middelen voor onderzoek aanwezig, die eveneens in de afgelopen periode licht zijn toegenomen. Hiervan zullen de universiteiten een deel verwerven. Tenslotte zijn er private uitgaven voor onderzoek, waarbij de private-

en dienstverlenende sector belangrijke investeerders zijn. Deze uitgaven zijn sterk toegenomen vanaf 1981.

Studiefinanciering

In Denemarken kunnen alle voltijd studenten studiefinanciering ontvangen, waarbij de hoogte is afgestemd op de financiële behoeften van de student. Studiefinanciering is onafhankelijk van het ouderlijk inkomen. Als een student een eigen inkomen heeft, wordt hij op de studiefinanciering gekort, zodra hij per jaar meer dan Dkr 40.000 verdient. Studiefinanciering bestaat uit een beursdeel en een leningdeel. De maximale beurs is voor thuiswonende studenten Dkr 1.890 en voor uitwonende studenten Dkr 3.310 per maand. Onafhankelijk van de woonsituatie kan een student per maand maximaal Dkr 1.489 lenen. Studenten moeten echter wel belasting betalen over het hun inkomen boven de Dkr 30.000 (belastingvrije voet) per jaar. De lening telt hiervoor niet mee. Het belastingtarief in de eerste schijf is in Denemarken 45%. In het totaal beslaan de leningen 20% van de Deense uitgaven aan studiefinanciering. Nagenoeg alle studenten ontvangen studiefinanciering.
Deense studenten hoeven geen collegegeld te betalen. Zij kunnen echter ook geen aanspraak maken op belastingvoordelen, sociale voorzieningen of andere indirecte ondersteuning.
Om in aanmerking te komen voor studiefinanciering moet een student actief studeren, dat wil zeggen aan alle examenverplichtingen voldoen; in principe moet hij 100% van de examens per jaar halen. Slaagt hij of zij hierin niet dan bestaat de mogelijkheid tot herkansing tijdens de volgende examenperiode (6 maanden). Om die tijd te overbruggen kan hij of zij 6 maanden extra studiefinanciering krijgen. Een student mag tijdens zijn studie maximaal 2 maal gebruik maken van deze mogelijkheid.

Duitsland

Bekostigingsmechanisme

De Duitse hoger onderwijsinstellingen verwerven hun inkomsten uit drie bronnen: *Grundmittel* (de basisbekostiging), *Drittmittel* (tweede- en derde geldstroom activiteiten) en *Verwaltungseinnahmen* (inkomsten uit dienstverlening).
De overheidsbekostiging van de Duitse *Hochschulen* vindt op twee niveaus plaats. Enerzijds ontvangen de *Universitäten* en de *Fachhochschulen* een deel van hun middelen van de federale overheid (*Bund*). Anderzijds leveren ook de deelstaten (*Länder*) een belangrijke bijdrage. De Hochschulen worden bekostigd op basis van per deelstaat verschillende regelgeving. De *Länder* hebben namelijk op basis van het *Hochschulrahmengesetz* (HRG) zelf de bevoegdheid om de bekostiging van de binnen hun grenzen aanwezige instellingen te regelen.[36] In essentie worden alle *Hochschulen* op dezelfde wijze bekostigd. De verschillen tussen de deelstaten betref-

[36] Zie voor een overzicht van de relevante wetgeving per deelstaat Blümel, Bender en Behrens (1993), pp. 11-28.

fen vooral het detailniveau, waar met name de mate van bestedingsvrijheid van de instellingen anders is geregeld.

Grundmittel

De *Grundmittel* worden, voor wat betreft de lopende uitgaven, geheel door de *Länder* bekostigd. De bestedingsvrijheid voor de instellingen is beperkt. Bij de verstrekking van de *Grundmittel* bestaat geen onderscheid tussen onderzoek en onderwijs. De overheidsvergoeding moet worden beschouwd als een geïntegreerde bijdrage voor onderwijs én onderzoek. Daarentegen wordt wel een onderscheid gemaakt tussen categorieën van uitgaven en organisatorische eenheden. De allocatie is inputgericht (d.i. naar personeel, materieel, investeringen) en de instellingen wordt weinig vrijheid van besteding toegestaan. Gelden mogen doorgaans alleen worden besteed aan de vooraf overeengekomen posten in de instellingsbegroting (*line-item budgeting*). Een eventueel positief saldo aan het eind van het begrotingsjaar mag wat de meeste begrotingsposten betreft niet naar een volgende budgetcyclus worden overgeheveld.[37]
De jaarlijkse bijdrage die de instellingen van de *Länder* als eerste geldstroom ontvangen is in belangrijke mate gekoppeld aan het aantal goedgekeurde formatieplaatsen (*Stellen*) die jaarlijks worden opgenomen in het *Stellenplan* van de betreffende deelstaat. Daarnaast richt de bekostiging zich op het gebouwenbestand en het onderhoud daarvan. Er is in Duitsland derhalve geen sprake van *formula funding*. Op basis van het *Stellenplan* weten de instellingen hoeveel formatieplaatsen door het Ministerie van Onderwijs bekostigd worden. De instellingen krijgen de daarmee gemoeide personele middelen overigens niet zelf in handen. De salarissen worden zonder tussenkomst van de instellingen rechtstreeks aan het personeel overgemaakt. De eerste geldstroom bekostiging staat dus in principe los van het aantal studenten.
Aangezien ten behoeve van de bekostiging geen model wordt gebruikt, vormen (tijdrovende) bilaterale onderhandelingen tussen de ministeries van onderwijs in de *Länder* en de instellingen een belangrijk element in de besluitvormingsprocedure. De procedure is als volgt: de instelling stelt allereerst een concept-begroting op. Vervolgens wordt hierover met het ministerie onderhandeld. De geamendeerde begroting wordt dan opgenomen als een apart hoofdstuk van de begroting van het ministerie van onderwijs en ter goedkeuring aan de deelstaatregering en daarna het deelstaatparlement voorgelegd. Indien het parlement tenslotte de begrotingen van de instellingen heeft goedgekeurd is de besluitvorming over de basisbekostiging afgerond. Voor elke instelling binnen de deelstaat is dan gedetailleerd, en met kracht van wet, vastgelegd hoeveel middelen beschikbaar zijn en waaraan deze dienen te worden uitgegeven.[38]
De instellingen kennen, zoals in het bovenstaande opgemerkt, nauwelijks bestedingsvrijheid. Dit heeft als consequentie dat de overheidsbijdrage die aan het centrale niveau van de hoger-onderwijsinstelling ter beschikking wordt gesteld, weinig ruimte laat voor het vaststellen van eigen prioriteiten met duidelijke financiële consequenties.

---

[37] Zie ook Blümel, Bender en Behrens (1993), pp. 19-28

[38] Zo neemt bij voorbeeld de universiteit van Hannover, inclusief uitgebreide toelichtingen per Titel en per Titelgruppe, binnen het Einzelplan van het Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und Kultur 20 kleinbedrukte pagina's in beslag.

De interne allocatie is nagenoeg een kopie van de externe allocatie.[39]
De laatste jaren wordt in toenemende mate gediscussieerd over de noodzaak te komen tot een verandering van de wijze waarop de eerste geldstroom bekostiging plaatsvindt. Vooral het gebrek aan bestedingsvrijheid van de instellingen wordt bekritiseerd. Momenteel wordt in enkele deelstaten (Hessen, Niedersachsen, Hamburg, Bremen en Nordrhein-Westfalen) geëxperimenteerd met het verlenen van meer bestedingsvrijheid aan enkele geselecteerde hoger-onderwijsinstellingen. Een andere ontwikkeling is dat in sommige deelstaten (met name Nordrhein-Westfalen) nagedacht wordt over de toekenning van een beperkt percentage van het totale budget op grond van output-criteria (zoals: afgestudeerden, verworven *Drittmittel*, dissertaties en *Habilitationen*).
De *Bund* levert wat de *Grundmittel* betreft alleen een bijdrage in de sfeer van de grotere investeringen. De lasten van kostbare investeringen boven een bedrag van 150.000 DM in gebouwen of apparatuur worden gezamenlijk gedragen door de deelstaten en het federale niveau op basis van een 50:50 verdeling. Dit geschiedt nadat de instellingen allereerst een aanvraag bij hun deelstaat hebben ingediend.[40]

Drittmittel
De inkomsten die hoger onderwijsinstellingen genieten uit hoofde van de tweede en derde geldstroom (*Drittmittel*) zijn afkomstig van *Bund en Länder* (70%) en van de particuliere sector (30%). De bijdrage van de federale overheid is 1,5 maal zo groot als de bijdrage van de gezamenlijke *Länder*. De *Drittmittel* worden voornamelijk via onderzoeksorganisaties (researchfondsen) gealloceerd op basis van onderlinge concurrentie en een beoordeling door deskundigen.[41] De belangrijkste organisatie is de *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (DFG). Een deel van de *Drittmittelforschung* vindt daarnaast plaats via rechtstreeks door de overheid verstrekte fondsen voor speur- en ontwikkelingswerk (*Forschung und Entwicklung*).

Verwaltungseinnahmen
De derde geldstroom bevat naast een klein deel van de *Drittmittel* ook een andere component: de *Verwaltungseinnahmen*. Zoals eerder opgemerkt is de derde geldstroom van ondergeschikt belang, althans wanneer wordt afgezien van de inkomsten van academische ziekenhuizen (*Hochschulkliniken*) in verband met de verpleging van patiënten (*Krankenbehandlung*). Laatstgenoemde inkomsten, waarvan het kwantitatieve belang erg groot is, worden in Duitsland in tegenstelling tot Nederland tot de derde geldstroom gerekend. *Verwaltungseinnahmen* worden door Duitse instellingen verkregen als vergoeding voor activiteiten op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening, verkoop van goederen en vooral de inkomsten uit de patiëntenzorg. *Verwaltungseinnahmen* worden geacht niet afkomstig te zijn uit onderzoeksactiviteiten.

---

[39] Vastgesteld is dat slechts ongeveer 10 % van de totale basisbekostiging voor Lehre und Forschung door de instellingen intern nog vrij te verdelen valt. Het resterende deel ligt qua bestedingsbestemming op voorhand vast. Zie Frackmann (1990), p. 5.

[40] De Wissenschaftsrat speelt in deze een belangrijke adviserende rol. Zie ook Wolff-Dieter Webler in Ulrich Teichler (1990), p. 79.

[41] Zie voor algemene achtergrondinformatie over Drittmittel Wolff-Dieter Webler in: Ulrich Teichler (1990), pp. 88-96.

Binnen de overheidsbekostiging van de *Hochschulen* is de verhouding tussen de eerste en de tweede/ derde geldstroom in 1989 90:10.

Universitair agrarisch onderwijs

Duitsland kent niet zoals Nederland een aparte landbouwuniversiteit. *Landwirtschaft/ Agrarwissenschaft* kan aan een achttal universiteiten worden gestudeerd die daarnaast een aantal andere studierichtingen aanbieden.[42] Het betreft de volgende universiteiten:
- Berlin TU;
- Bonn U;
- Gießen;
- Göttingen;
- Hohenheim U;
- Kiel U;
- TU München;
- U-GH Kassel.

Het agrarisch universitair onderwijs wordt op dezelfde wijze bekostigd als de andere studierichtingen.

Prioriteit voor hoger onderwijs

In de jaren '80 is de prioriteit die de Duitse samenleving toekent aan het hoger onderwijs licht gedaald (3 %; zie figuur 7).[43] Ook de overheid had begin jaren '80 meer over voor het hoger onderwijs dan begin jaren '90 (10%; zie figuur 8).[44]

Afbeelding 8 Uitgaven voor hoger onderwijs, als % van BNP

Afbeelding 9 Overheidsuitgaven voor hoger onderwijs, als % van totale publieke uitgaven

Bron: Statistisches Bundesamt.

---

42 Tot de agrarische wetenschappen worden ook *Weinbau (Önologie)* en *Molkereiwesen* gerekend. Zie ook Bock (1990).

43 Laten we de uitgaven voor de academische ziekenhuizen buiten beschouwing dan is de daling groter: 11 %.

44 De uitgaven van de overheid voor hoger onderwijs zijn berekend als de uitgaven van de instellingen voor hoger onderwijs minus de inkomsten van de instellingen. Als bron voor deze gegevens zijn de publikaties uit de reeks 11.4.5 van het *Statistisches Bundesamt* (SBA) gebruikt.

Prioriteiten naar typen hoger onderwijs

Er heeft een verschuiving plaatsgevonden in de prioriteiten ten aanzien van de twee onderscheiden typen hoger onderwijs. De totale uitgaven voor *Fachhochschulen* zijn sinds 1980 licht gestegen (+ 8%) terwijl de totale uitgaven voor universiteiten licht zijn gedaald (- 8%; zie figuur 8). In de overheidsuitgaven komt deze verschuiving in prioriteit nog iets duidelijker naar voren: *Fachhochschulen* + 13% en universiteiten - 8% (zie figuur 9).
Bekijken we de ontwikkeling in prioriteit echter met de indicator uitgaven per student dan blijkt van een reshuffle geen sprake. De totale uitgaven per student[45] blijken zowel aan universiteiten als aan *Fachhochschulen* stevig gedaald: - 22 % resp. -30 % (zie figuur 10).[46] Eenzelfde beeld komt naar voren als we de uitgaven van de overheid voor hoger onderwijs per student[47] schetsen. Zowel in de universitaire sector als in de *Fachhochschulen* sector dalen de uitgaven per student aanzienlijk (-30%; zie figuur 11). Het opmerkelijk afwijkend beeld dat de indicatoren `totale uitgaven' en `uitgaven per student' opleveren is het gevolg van de relatief sterke stijging van het aantal studenten aan de *Fachhochschulen*.
Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de Duitse samenleving aanzienlijk minder middelen over heeft voor het beschikbaar stellen van een bepaalde hoeveelheid onderwijs: met een licht dalende hoeveelheid middelen moet een stijgende hoeveelheid hoger onderwijs worden aangeboden door de instellingen.

Afbeelding 10 Uitgaven instellingen, per student, in DM prijzen 1980

Afbeelding 11 Uitgaven van de overheid voor hoger onderwijs, per student, in DM prijzen 1980

Bron: Statistisches Bundesamt.

---

45 In reële termen, prijzen 1980.

46 De grotere daling in de *Fachhochschulen* sector is toe te schrijven aan de relatief beperkte hoeveelheid middelen die zij buiten de basisbekostiging om verwerven. Universiteiten verwerven door onderzoek veel meer van dergelijke middelen.

47 Om de overheidsuitgaven voor onderwijsactiviteiten te berekenen zijn de onderzoek-coëfficiënten toegepast zoals die door het SBA zijn aangegeven: universiteiten 35%, *Kunsthochschulen* 15% en *Fachhochschulen* 5%.

Publieke versus private bekostiging van het hoger onderwijs

Aangezien Duitse instellingen geen collegegeld mogen heffen[48] blijft de directe private bijdrage in de bekostiging van het hoger onderwijs beperkt tot de middelen die door het bedrijfsleven voor onderzoek en ontwikkelingsactiviteiten aan de instellingen ter beschikking worden gesteld.
Langs indirecte weg moeten de private huishoudens echter wel bijdragen in de kosten van hoger onderwijs. De tegemoetkoming in de studiekosten die studenten van overheidswege ontvangen (zie hieronder) is niet volledig dekkend. De (ouders van de) studenten moeten zelf een aanzienlijke bijdrage leveren. Daar staat echter tegenover dat deze uitgaven aftrekbaar zijn van de belastingen. Een exacte inschatting van deze `private bekostiging' is dan ook nauwelijks te maken. Ook in de literatuur zijn hierover geen gegevens bekend.

Studiefinanciering

In Duitsland komen studenten afhankelijk van de hoogte van het eigen inkomen of dat van hun ouders in aanmerking voor studiefinanciering. Er zijn twee vormen van directe studiefinanciering, namelijk de Bundesausbildungförderungsgesetz (BAFöG) en enkele particuliere beurzen voor begaafde studenten. De BAFöG is veruit de belangrijkste bron van studiefinanciering. BAFöG wordt voor 50% verstrekt in de vorm van een beurs en voor 50% in de vorm van een lening. Studiefinanciering is echter inkomensafhankelijk. Studenten waarvan het ouderlijk inkomen DM 65.000 of hoger is komen niet in aanmerking voor BAFöG.

Afbeelding 12 Uitgaven voor studiefinanciering, in mDM prijzen 1980

Bron: Statistisches Bundesamt

Met een ouderlijk inkomen tussen de DM 40.000 en DM 65.000 krijgen studenten gedeeltelijke BAFöG en studenten waarvan de ouders minder dan DM 40.000 per jaar verdienen krijgen maximale BAFöG van DM 640 voor thuiswonende studenten en DM 795 voor uitwonende studenten per maand. De BAFöG kan verhoogd worden met een huurtoeslag van maximaal DM 145 per maand en een ziektekostenverzekeringstoeslag van DM 70 per maand. Op dit moment ontvangt ongeveer 37% van de studenten BAFöG.
Naast de BAFöG hebben alle ouders van studerende kinderen belastingaftrekmogelijkheden, waarvan de belangrijkste het *Kinderfreibetrag* en het *Ausbildungsfreibetrag* zijn.
Bovendien ontvangen ouders van studerende kinderen kinderbijslag, hetgeen ongeveer DM 900 per jaar bedraagt. De belastingaftrek kan afhankelijk van het ouderlijk

[48] Duitse studenten hoeven geen collegegeld te betalen, maar wel een *Sozialbeitrag* van ± DM 120 tot DM 160 per jaar.

inkomen en de woonsituatie van de student oplopen tot een bedrag tussen DM 200 en DM 400 per maand.
Tevens wordt er via het *Deutsches Studentenwerk* per student een gemiddeld bedrag van DM 500 per jaar aan studentenvoorzieningen uitgegeven. Dit komt ten goede aan voordelige huisvesting en goedkope maaltijden voor studenten. Door snel te studeren kunnen studenten een korting op hun studielening verdienen.

Geraadpleegde literatuur

Ahumada, Martin M., 1993, An Analysis of State Formula Budgeting in Higher Education, in: John C. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Vol. V1, Agathon Press, New York, pp. 467-497.

Ariaans, Sven P.R., 1995, *Aspecten van de publieke financiering van het hoger onderwijs,* Adviesraad voor het Onderwijs, Leiden.

Blümel, W., I. Bender en T. Behrens, 1993, *Flexibilität der Hochschulhaushalte*, Speyerer Forschungsberichte 130, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer.

Bock, K.H., *Studien- und Berufswahl 1990/91*, Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung und Bundesanstalt für Arbeit, Bad Honnef, 1990.

Cohen, J., 1996, Het nut van academische nederlagen, *NRC Handelsblad* (13-1-96).

Darling, Alexander L., Martin D. England, Daniel W. Lang en Rosanne Lopers-Sweetman, 1989, Autonomy and control: a university funding formula as an instrument of public policy, *Higher Education*, vol. 18, pp. 559-583.

Douben, N.H. en J. van Ravens, 1995, *Van onderwijsbekostiging naar leergelegenheidsbeleid. Financiële uitwerking van het toekomstperspectief "hoger leren"*, Adviesraad voor het Onderwijs, Leiden.

Florax, R.J.G.M. en J.B.J. Koelman, 1988, Het HOOP te gelde gemaakt: naar een marktconform vouchermodel, in: R.J. Bijleveld en R.J.G.M. Florax (red.), *Laissez faire in het hoger onderwijs?*, Lemma, Culemborg.

Forsknings- og Teknologiministeriet, 1991, *Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor 1991. Forskningsstatistik*, Kobenhavn.

Frackmann, E., 1990, *Selbststeuerung und autonome Budgetgestaltung am Beispiel der Hochschulen*, (Paper), Fachtagung Bestandsaufnahme und Entwicklungstendenzen kommunaler und nationaler Finanzsysteme, Werner-Reimers Stiftung, Bad Homburg, 7/2-9/2 1990.

Goudriaan, R., H. de Groot en R. Pannebakker, 1990, *Lessen in bekostigen. Nieuwe bekostigingssystemen voor hoger onderwijs en onderzoek*, Beleidsrerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek 21, DOP/SDU, Den Haag.

Goudriaan, R., 1992, *Scale and efficiency in higher education: a comparison of parametric and non-parametric approaches*, paper gepresenteerd op Ecozoekdag 1992, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Goudriaan, R. en H. de Groot, 1992, *Overheidsregulering en produktiviteit van universiteiten; Lessen uit de Verenigde Staten*, Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek 30, DOP/SDU, Den Haag.

Groot, T.L.C.M. en J.H.R. van de Poel, 1993, *Financieel management van non-profit organisaties*, Wolters-Noordhoff, Groningen.

Hazeu, C.A., 1983, Voorwaardelijke financiering van onderzoek, *Economisch Statistische Berichten*, pp. 163-165.

Hazeu, C.A., 1990, "Model"-bekostiging van het hoger onderwijs, *Openbare uitgaven*, nr. 4, pp.165-177.

Hazeu, C.A. en P.A. Lourens, 1993, Changing Patterns in the Funding of University Education and Research: The Case of the Netherlands, in: Philip G. Altbach en D. Bruce Johnstone (eds.), *The Funding of Higher Education*, Garland Publishing, New York & London.

Haveman, R.H. en B.L. Wolfe, 1984, Schooling and economic well being: the role of non-market effects, *Journal of Human Resources*, pp. 377-407.

Hennipman, P., 1977, De externe effecten in de hedendaagse welvaartstheorie, in: J. van den Doel en A. Heertje (red.), *Welvaartstheorie en economische politiek*, Alphen aan den Rijn/Brussel.

Ingen, D.C. van en C.P. Maan, 1983, School-, college en cursusgelden, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag.

Ingen, D.C. van en P.H.J. Vrancken, 1993, *Financieringsarrangementen in het hoger onderwijs*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Den Haag.

Jongbloed, B.W.A., J.B.J. Koelman en J.J.Vossensteyn, 1992, *Challenges for the Hungarian system of higher education*, Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid, Enschede.

Jongbloed, B.W.A., J.B.J. Koelman, R. Goudriaan, H. de Groot, H.M.M. Haring en D.C. van Ingen, 1994, *Kosten en doelmatigheid van het hoger onderwijs in Nederland, Duitsland en Groot-Brittannië*, Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek 35, DOP/SDU, Den Haag.

Jongbloed, B.W.A., 1995, *Classifying funding models for the higher education sector; an experiment for nine OECD countries*, Paper for the CHER Conference, Rome, September 28-30, 1995.

Jongbloed, B.W.A. en J.B.J. Koelman, 1996, *Universiteiten en hogescholen vergeleken*, Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek 38, DOP/SDU, Den Haag.

Koelman, Jos B.J. en Hans G. van Harten, 1984, Groei en beheersing van de budgetsector, in: Walter J.M. Kickert (red.), *Bezuinigen en heroverwegen. Een drieluik*, Kobra, Amsterdam, pp. 97-142.

Koelman, J.B.J. en P. de Vries, 1988, Missiebekostiging en eigenmeesterschap, *Tijdschrift voor hoger onderwijs*, nr. 3, pp.115-124.

Koelman, J.B.J., P. de Vries, en P.B. Boorsma, 1990, *Bekostiging van het specifieke hoger-onderwijsbeleid*, Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek 24, DOP/SDU, Den Haag.

Koelman, J.B.J. en P.H.J. Vrancken, 1992, Onderwijs en Wetenschappen, in: H. de Groot & C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsuitgaven 1993*, Academic Service, Schoonhoven, pp. 69-86.

Koelman, J.B.J., 1993, Vouchersysteem rustig in de ijskast laten, *HBO-Journaal*, nr.8, pp. 20-21.

Lasher, William F. en Deborah L. Greene, 1990, College and University Budgeting: What Do We Know? What Do We Need to Know? in: John C. Smart (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Vol. 1X, Agathon Press, New York, pp. 428-469.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1988, *Het Plaatsen Geld Model, Handboek bekostiging wetenschappelijk onderwijs*, Zoetermeer.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, (diverse jaren), *Financiële Schema's*, SDU, 's-Gravenhage.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, (diverse jaren), *Feiten & cijfers*, SDU, 's-Gravenhage.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, (diverse jaren), *WO Verdeelraming*, Zoetermeer.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1995, *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1996*, SDU, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, (diverse jaren), *Rijksbegroting*, SDU, Den Haag.

Ministry of Education and Research, 1992, *Education Reform 92. A Danish open market in higher education*, Odense.

Ministry of Education and Research, 1993, *Facts and Figures. Education indicators Denmark*, Copenhagen.

12|gb, NRLO, gratis ontvangen (n. de Kruijf)

Ministry of Education and Research, 1994, *Danish Youth Education. Problems and Achievements. Report to OECD*, Copenhagen.

Oosterbeek, H., 1992, *Essays on human capital theory*, academisch proefschrift, Amsterdam.

Oosterbeek, H., 1994, *Onderwijs op maat geknipt. Een analyse van vouchers in het post-leerplichtig onderwijs*, Raad voor de Volwasseneneducatie, Bunnik.

The Royal Vetinary and Agricultural University, 1993, *Annual Report 1991-92*, Copenhagen.

VSNU, 1996, *KUOZ 1996. Kengetallen Universitair Onderzoek 1996*, VSNU, Utrecht.

Webler, W.-D., 1990, Externe Einflüsse auf die Hochschulen, in: U. Teichler (eds.), *Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Deutscher Studien Verlag, Weinheim, pp. 65-100.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1995, *Hoger onderwijs in fasen*, Rapporten aan de Regering nr. 47, SDU, Den Haag.

Wolfson, D.J., 1991, De bekostigingssystematiek van het onderwijs, *Beleid & Maatschappij*, nr. 12, pp. 79-89.

Ziderman, A. en D. Albrecht, 1995, *Financing Universities in Developing Countries*, The Stanford Series on Education & Public Policy: 16, The Falmer Press, Washington/London.