

Internationale voorbeelden van studiepuntbekostiging en vraagfinanciering in het hoger onderwijs

Ben Jongbloed

Inhoud

1. Aanleiding en achtergrond	3
2. Werkwijze	3
3. Vraagfinanciering in het hoger onderwijs	5
Begripsbepaling en theoretische achtergrond	5
Vouchers in Zwitserland	6
Vouchers in Colorado	7
SkillsFuture Credit in Singapore	9
Afsluitende opmerkingen over vraagfinanciering	10
4. Studiepuntbekostiging en leerkredieten in Vlaanderen	11
Het Vlaamse bekostigingsmodel: inleiding	11
Studiecontracten en leerkredieten	13
Onderwijsbekostiging: financieringspunten	14
Private aanbieders	15
Aanleiding voor het model	15
Toekomstplannen	17
5. Studiepuntbekostiging in Denemarken	19
Het taximeter model	19
Het nieuwe bekostigingsmodel	21
Opvattingen over het nieuwe model	22
6. Finland: op weg naar een nieuw model	23
Huidige bekostigingsmodel	23
Naar een nieuw model	25
7. Noorwegen: resultaatgerichte bekostiging	27
Inleiding	27
Contouren bekostigingsmodel	27
De compartimenten: basis- en resultaatbekostiging	28
8. Afsluitende opmerkingen over studiepuntbekostiging	31
Literatuur en andere gebruikte bronnen	32
BIJLAGE: Aandachtspunten bij de inventarisatie	35

1. Aanleiding en achtergrond

Het ministerie van OCW heeft CHEPS gevraagd een korte inventarisatie te maken van systemen van studiepuntbekostiging en vraagfinanciering in het buitenlandse hoger onderwijs. De aanleiding voor deze inventarisatie is de voorbereiding van de nieuwe strategische agenda voor hoger onderwijs en onderzoek, die de minister voornemens is om in december 2019 naar de Kamer te sturen. Mede op advies van het rapport 'Wissels om' van de Commissie Van Rijn wil het ministerie van OCW, meer inzicht hebben in de ervaringen die elders in de wereld zijn opgedaan met dergelijke systemen. Op pagina 87 van het rapport van de Commissie Van Rijn staat de volgende passage:

Sommige landen (België, Denemarken) hebben een op studiepunten geënt bekostigingssysteem. Dat geeft studenten de mogelijkheid om een soepeler overgang te creëren tussen initieel onderwijs en Leven Lang Ontwikkelen. Het biedt ook een structurele oplossing voor knelpunten in de bekostiging rond switch, uitval en schakeltrajecten. Een verdergaande stap zou zijn om over te gaan op een vorm van vraagfinanciering. Dat zou betekenen dat studenten ook bij andere (private en buitenlandse) aanbieders dan de huidige, bekostigde, instellingen onderwijs kunnen volgen.

De vraag nu is wat Nederland eventueel kan leren van deze landen en of er, behalve België (Vlaanderen) en Denemarken, nog andere landen zijn die een systeem van studiepuntbekostiging of vraagfinanciering hebben en wat de ervaringen zijn met deze vormen van bekostiging.

2. Werkwijze

De overkoepelende vraag in deze inventariserende rapportage is wat Nederland kan leren van internationale ervaringen van de effecten van studiepuntbekostiging (SPB) en vraagfinanciering (VF).

De inventarisatie is gemaakt op basis van beschikbare informatie, aangevuld met een raadpleging van enkele buitenlandse deskundigen. Bij de inventarisatie zijn de volgende definities van studiepuntbekostiging en vraagfinanciering als uitgangspunt genomen:

- Studiepuntbekostiging: studenten krijgen de mogelijkheid om zich in te schrijven voor modules/onderdelen van opleidingen, in plaats van of naast inschrijving voor volledige opleidingen of gehele studiejaar. Instellingen ontvangen hierbij bekostiging naar rato van het aantal studiepunten per student.
- Vraagfinanciering: een vorm van bekostiging waarbij de financiering via de student loopt. De student ontvangt bijv. vouchers of een individuele leerrekening (met geld dan wel trekkingsrechten) en kan daarmee deelname aan (delen van) opleidingen inkopen bij onderwijsinstellingen.

Door het ministerie is een aantal meer specifieke vragen gesteld die in de inventarisatie zoveel mogelijk zijn meegenomen. De vragen zijn in de appendix van deze rapportage opgenomen en hebben betrekking op de volgende karakteristieken:

- Hoofdkenmerken van het systeem van SPB/VF (o.a. looptijd)
- Studenten (doelgroepen) beoogd met SPB/VF (o.a. post-initiële studenten)
- Opleidingen die voor SPB/VF in aanmerking komen
- Interactie met andere publieke bekostigingsstromen naast SPB/VF
- Komen erkende private aanbieders van hoger onderwijs in aanmerking voor SPB/VF?
- Wat zijn effecten op deelname, opleidingsaanbod, private bijdragen?
- Wat zijn kritische succesfactoren?
- Beleidsvoornemens m.b.t. SPB/VF

Allereerst is via desk research gezocht naar literatuur en andere documentatie over landen met een systeem van SPB/VF. Dit is gedaan via het zoeken in tijdschriftcatalogi (Web of Science; SCOPUS) en *web search* – o.a. bij onderwijsministeries. In de zoekstrategie maken we gebruik van zoektermen (keywords) die relevant zijn voor de thematiek van SPB/VF. Deze keywords zijn:

Demand-driven funding, vouchers, learning entitlements, individual learning accounts, credit-based funding, performance-based funding en de Duitse, Franse en Nederlandse equivalenten van deze termen (o.a. *Studienkonto, chèque annuel de formation, leerkrediet*).

Uit de hieruit resulterende documenten/landen zijn de cases geselecteerd die vervolgens zijn gekarakteriseerd langs de lijnen van de bullet lijst hierboven. Deze beschrijvingen zijn gedaan in een aantal landenhoofdstukken. Niet elk hoofdstuk heeft dezelfde lengte, omdat de informatie gevonden voor de verschillende landen verschillend is van aard, inhoud en omvang.

In een beperkt aantal gevallen is contact gezocht met een aantal hogeronderwijsexperts voor nadere informatie. Dit was het geval voor Vlaanderen en Denemarken, waar al een aantal jaren wordt gewerkt met studiepunten als grondslag in de publieke bekostiging van het hoger onderwijs.

3. Vraagfinanciering in het hoger onderwijs

Begripsbepaling en theoretische achtergrond

Bij vraagfinanciering draagt de overheid een budget over aan burgers (in dit geval: studenten, of potentiële studenten) in de vorm van geld (d.i. een persoonsgebonden budget, een voucher) of rechten (bijv. leerrechten). Burgers zoeken vervolgens zelf de aanbieder die aan hun wensen voldoet. In veel gevallen gaat dit gepaard met een grote keuzevrijheid voor de burgers omdat concurrerende aanbieders vrij kunnen toetreden op de markt en aan een ruime beleidsvrijheid beschikken om aan de wensen van burgers te voldoen. Door met de voeten te stemmen oefenen burgers direct invloed uit op de aard en kwaliteit van het aanbod. Het budget is in de meeste gevallen vast (genormeerd), maar varianten hierop zijn mogelijk. Bij vraagfinanciering is een belangrijke vraag of ook private aanbieders mogen toetreden tot het bekostigde (deel van het) stelsel en derhalve aanspraak op publieke middelen kunnen doen (o.a. door vouchers te incasseren).

Voorstanders van vraagfinanciering suggereren dat vouchers belangrijke voordelen hebben boven een systeem waarin de overheid de aanbieders rechtstreeks via subsidies of inkomensoverdrachten bekostigt. Voorstanders wijzen op de positieve gevolgen van voucherfinanciering voor de kwaliteit en de efficiëntie van de dienstverlening door de aanbieders. In de onderstaande tabel zijn de voordelen van vouchers afgezet tegen de nadelen.

Tabel 1: De Voors en Tegens van vouchers

voors	tegens
<ul style="list-style-type: none">• versterking keuzevrijheid studenten (als vouchers ook bij private onderwijsaanbieders besteed kunnen worden)• versterking positie student t.o.v. aanbieder• vergroting diversiteit onderwijsaanbod (in termen van pedagogisch model en programma-aanbod)• vergroting flexibiliteit in leerwegen• verhoging efficiency bij aanbieders• verhoging kwaliteit onderwijsaanbod• stimulans tot ophoging waarde vouchers met private bijdrage (collegegeld)• begrenzing publieke budget per student• maakt studenten meer bewust van opleidingskosten• student ontvangt geïntegreerd budget voor kosten opleiding en studiefinanciering (beurs/lening)	<ul style="list-style-type: none">• studenten kunnen inhoud en kwaliteit van programma-aanbod niet overzien• over-intekening op opleidingen kan leiden tot rantsoenering (selectie) en bevoordelen van meer koopkrachtige studenten (hogere inkomens)• hoge administratieve complexiteit en beheerslast• behoefte aan overheidsregulering ter bescherming van toegankelijkheid (gelijke kansen voor alle studenten)• grote fluctuaties in inschrijvingen en dus bekostiging leiden tot onderbenutting kapitaal en onzekere werkgelegenheid bij aanbieders• programma's met hoge culturele waarde en weinig inschrijvingen worden bedreigd• ook inschrijvingen bij duurdere opleidingen mogelijk bedreigd• onvoorspelbaarheid t.a.v. verzilvering vouchers

Bron: Jongbloed, B. (2002), Vouchers in het hoger onderwijs? *Christen Democratische verkenningen, Maandblad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA*, Nr. 7,8,9, pp. 86-92.

Er is weinig onderzoek gedaan naar de impact van vouchers in het hoger onderwijs. Wel bestaat de nodige literatuur over vouchers in het basis- en voortgezet onderwijs.¹ In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we enkele van de schaarse voorbeelden van landen waar er vouchers bestaan voor het stimuleren van de deelname aan hoger onderwijs, dan wel aan andere niveaus van onderwijs.

Vouchers in Zwitserland

Een studie naar de effecten van vouchers in Zwitserland is die van Messer en Wolter² (2009). Om deelname aan het post-secundaire onderwijs (*continuing education*) te stimuleren werden scholingsvouchers aan een beperkte groep volwassenen ter beschikking gesteld. Dit vond plaats in 2006. Volwassenen van alle opleidingsniveaus in de leeftijd van 20 tot 60 jaar kregen tijdens dit experiment willekeurig wel of geen scholingsvoucher toegewezen. De effecten op scholingsdeelname werden onderzocht. De toegewezen vouchers hadden een waarde van 200, 750 of 1.500 Zwitserse frank. Er waren geen restricties wat betreft gebruik van de voucher, wel had de voucher een beperkte geldigheid. De opleidingen konden van verschillende typen aanbieders worden betrokken – zowel publieke als private. Het betreft voornamelijk losse cursussen op het gebied van volwassenenonderwijs (o.a. ICT-trainingen, talencursussen en beroepsgerichte modules).

De onderzoekers concludeerden dat vouchers de scholingsdeelname kunnen versterken. Ze vergeleken de scholingsdeelname van de groep zonder vouchers (de controle groep) met de groep die wel vouchers kregen toegewezen, en corrigeren hierbij voor verschillen in kenmerken tussen beide groepen. De scholingsdeelname van de controle groep was 33,8%. De extra scholingsdeelname bleek afhankelijk van het bedrag op de voucher. Zo bleek de scholingsdeelname in de groep die een voucher met een bedrag van 200 Zwitserse frank had ontvangen niet significant anders te zijn dan de deelname in de groep zonder vouchers. Daarentegen was de scholingsdeelname van de groep met een voucher van 1.500 Zwitserse frank met 9,3 procentpunt gestegen van 33,8% naar 43,1%. De voucher werd gebruikt voor opleidingen die gemiddeld 42 uur duurden. De gemiddelde prijs van opleidingen waarvoor de vouchers werden gebruikt was ongeveer 750 Zwitserse frank.

Een ander voorbeeld van vouchers vinden we in het Zwitserse kanton Genève. De wet op de permanente educatie van het kanton Genève moedigt de professionele ontwikkeling van volwassenen aan via een *Chèque annuel de formation*.³ Deze stimulans heeft de vorm van een jaarlijkse cheque van 750 Zwitserse Frank, tot drie jaar op rij. Dus een globale vergoeding van 2.250 Zwitserse Frank. Men kan kiezen uit meer dan 800 goedgekeurde cursussen; een aanbod dat voornamelijk van publieke instellingen kan worden betrokken. In Zwitserland wordt permanente educatie op universitair niveau niet gesubsidieerd, dus alle kosten moeten door de student worden gedragen. Ook universiteiten bieden permanente educatie aan.⁴ Ze vragen in principe een marktconform collegegeld van de deelnemer. Deelnemers kunnen voor de betaling daarvan van hun cheque gebruikmaken.

¹ Het meest geciteerde tekstboek dat aandacht besteedt aan vraagfinanciering is Milton Friedman's *Capitalism and Freedom* (University of Chicago Press, 1962), waarin een hoofdstuk is opgenomen over de rol van de overheid in het onderwijs. Het boek wordt ook vaak genoemd door auteurs die het idee van vouchers in het hoger onderwijs bepleiten.

² Zie: Messer, D. & S.C. Wolter (2009). *Money matters: Evidence from a large-scale randomized field experiment with vouchers for adult training*. IZA DP No. 4017.

³ <https://www.ge.ch/beneficier-cheque-annuel-formation>

⁴ Zie <https://www.unige.ch/formcont/en/ressources/catalogue/> voor het aanbod van de Universiteit van Genève.

Over de effecten van de voucher is helaas niets bekend – dus ook niet over de vraag of de deelname aan (hoger) onderwijs erdoor wordt gestimuleerd.

Vouchers in Colorado

In 2004 voerde de Amerikaanse staat Colorado als eerste staat een op vouchers gebaseerd model voor de bekostiging van hoger onderwijs in. In plaats van de publieke middelen rechtstreeks aan de publieke *colleges* en universiteiten toe te wijzen, verstrekke de staat een groot deel⁵ van deze subsidies nu aan studenten in de vorm van vouchers. In deze paragraaf baseren we ons sterk op het onderzoek van Hillman c.s uit 2014.⁶ De voucher geldt alleen voor de publieke hogeronderwijsinstellingen en een aantal geselecteerde private instellingen in de staat Colorado (niet daarbuiten). De voucher (*stipend* geheten in Colorado) geldt alleen voor undergraduate studenten en niet voor online cursussen of *continuing education* (dus alleen het erkende hoger onderwijs).

Dit op vouchers gebaseerde bekostigingsmodel staat bekend als het College Opportunity Fund (COF). Door deze constructie te kiezen werden ook beperkingen in de wetgeving ten aanzien van de inkomsten en uitgaven van openbare instellingen omzeild. Voorstanders verwachtten dat de voucher meer studenten zou motiveren om te gaan studeren en de concurrentie en efficiëntie in het hoger onderwijs zouden bevorderen. Het COF veranderde het postsecundaire landschap in het hoger onderwijs ingrijpend. In de openbare twee- en vierjarige opleidingen steeg het collegegeld in de jaren na de COF en daalden de bijdragen aan de instellingen.

Studenten werden niet alleen geconfronteerd met veel hogere collegegelden, maar ze moesten ook kiezen voor de voucher om deze stijgende prijzen te dekken. Om de voucher te ontvangen, moeten studenten zich eerst aanmelden en zich inschrijven op de hoger onderwijsinstelling, en pas na hun inschrijving konden ze hun COF-voucher gebruiken om hun collegegeld te betalen. De voucher is geen vervanging van de studiefinanciering; de beurzen en leningen in Colorado blijven bestaan naast de voucher.

In het eerste jaar werd de gemiddelde voucher op \$2.400 gewaardeerd⁷, maar tegen 2010 daalde deze tot \$1.320. Gezien de snelle toename van het collegegeld, kon de koopkracht van de voucher duidelijk geen gelijke tred houden met de collegegeldinflatie. De gemiddelde COF-tegoedbon dekte 36% van het openbare 4-jarig collegegeld voor voltijdstudenten tijdens het academiejaar 2006, maar in 2011 was dit slechts 22%. Wat nog belangrijker was, is dat instellingen onmiddellijk in het eerste jaar van het programma hun collegegeldprijzen verhoogden met ten minste een bedrag gelijk aan de voucher, waarbij sommige instellingen dat bedrag overschreden. Daarom vertegenwoordigde de voucher zelfs in

⁵ Het Colorado model is geen volledige voucherbekostiging want er werd tegelijk een "fee-for-service" regeling ingevoerd, waarbij een deel van de publieke bekostiging werd ingehouden en toegewezen na onderhandelingen met individuele instellingen om te waarborgen dat prioriteiten werden nagestreefd. Dit werd gedaan omdat sommige instellingen noodzakelijkerwijs hogere kosten hebben dan andere. Een uniforme voucher zou dit niet erkennen. Het Colorado-model omvat ook een prestatiecontract - dat nooit is geïmplementeerd, maar waarmee de staat zijn prioriteiten kan identificeren en universiteiten kan belonen voor het nakomen ervan.

⁶ Hillman, N.W., Tandberg, D.A. and Gross, J.P. 2014. Market-based higher education: Does Colorado's voucher model improve higher education access and efficiency? *Research in Higher Education* 55.6: 601-625.

⁷ De voucher bedroeg aanvankelijk \$ 2.400 voor een fulltime student aan publieke instellingen en de helft van dat bedrag voor een fulltime student aan een particuliere instelling. Deeltijdstudenten ontvangen een pro-rata voucher.

het eerste jaar geen echte koopkracht. Dit, in combinatie met de inherente complexiteit van het programma, leidde tot een perceptie van een ineffectief programma. Dit bracht het risico met zich mee dat studenten in eerste instantie afgeschrikt worden door wat lijkt op een substantiële stijging van het collegegeld, terwijl in werkelijkheid de wijziging geenszins een prijsstijging is. De voucher stelt alle studenten in staat om dezelfde financiële steun van de staat te ontvangen, ongeacht welke instelling ze bezoeken. Dat is een groot verschil met de eerdere bekostigingsmethodiek, waarbij de hoeveelheid publieke bekostiging per student verschilde per instelling.

De doelstellingen van het COF waren het verbeteren van de kostenefficiëntie en het vergroten van de deelname aan hoger onderwijs. Ten eerste heeft het COF-beleid van Colorado geleid tot verschillende effecten voor de 2- en 4-jarige instellingen. De tweejarige Community colleges werden vooral door het beleid beïnvloed. Dit blijkt als we naar de uitgaven voor onderwijs per student kijken. Bovendien namen er meer studenten deel aan het onderwijs in deze colleges. Dergelijke kostenbesparingen (wellicht als gevolg van schaalvoordelen) werden niet bij de 4-jarige instellingen (universiteiten) waargenomen. Deze instellingen werden bovendien na de invoering van de COF vouchers minder divers wat betreft hun studenteninstroom opgesplitst naar etnische achtergrond.

Ten tweede daalde na de COF invoering het aantal *Hispanic* studenten in beide sectoren van het hoger onderwijs. En terwijl de 4-jarige sector negatieve effecten liet zien wat betreft de deelname van Afro-Amerikaanse studenten, ondervonden community colleges een toename vanuit deze groep. De hervormingen gaan gepaard met een lagere toegankelijkheid voor studenten met een laag inkomen en studenten met een *Hispanic* of *African-American* achtergrond. De vouchers lijken de deelname niet op systematische wijze te vergroten.

In termen van output (diploma's, deelcertificaten) lijkt het experiment geen aanwijzingen te geven voor productiviteitswinst in de 4-jarige sector; community colleges daarentegen lijken productiever te zijn geworden na de invoering van de COF vouchers.

Community colleges lijken nog meer te doen met minder, terwijl ze al tegen relatief lage kosten opereren. De 4-jarige instellingen hebben relatief weinig last van de beleidswijziging. Dit is een minder gewenst effect, omdat community colleges traditioneel ondervertegenwoordigde studenten bedienen. Het suggereert dat de COF vouchers onevenredig de beschikbaarheid van educatieve middelen voor de minst bedeelde studenten hebben beïnvloed, terwijl bachelor studenten geen invloed ondervinden.

Over het hoe en waarom van deze effecten tasten de onderzoekers echter nog in het duister. Een evaluatie door de *Western Interstate Commission for Higher Education* (WICHE) in opdracht van de staat Colorado is echter vrij duidelijk⁸: "ondanks deze ambities suggereert het bewijs dat het Colorado Opportunities Fund (het vouchersysteem) er niet in is geslaagd om deze doelstellingen [efficiëntieverhoging; verhoogde deelname] te bereiken, ...". In het bijzonder bleek uit de evaluatie dat de introductie van vouchers geen enkele invloed had op de vraag van studenten, en het kwalitatieve onderzoek van WICHE suggereerde dat het ook geen invloed had op het gedrag van de instellingen.

De voucher voor een bachelorstudent is gemaximeerd op 145 credit-uren; studenten die een tweede bachelor doen krijgen 30 credituren extra. In het jaar 2019 bezit één credit een waarde van \$94.

⁸ Fox, K. (2006). Vouchers in public higher education: The Colorado approach to funding and access. *Boulder, CO: Western Interstate Commission for Higher Education*.

SkillsFuture Credit in Singapore

De overheid van Singapore ondersteunt een leven lang leren door het SkillsFuture Credit programma. Dit programma is bedoeld om de individuele verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van vaardigheden en een leven lang leren te stimuleren. Alle Singaporezen van 25 jaar en ouder ontvangen een starttegoed van 500 Singapore Dollar vanaf januari 2016 om verdere opleiding of training te kopen. Het tegoed vervalt niet en de bedoeling is dat de overheid zorgt voor periodieke toevoegingen aan het leerkrediet programma om het tegoed van individuen verder op te hogen.

De cursussen waaraan het SkillsFuture krediet uit kan worden besteed kunnen een duur hebben van één dag tot meer dan een jaar. Ze kunnen zowel van publiek-bekostigde als erkende private instellingen worden betrokken, en in deeltijd of on-line worden gevolgd. De vereiste vooropleiding varieert van een basisonderwijsdiploma tot een hoger onderwijsgraad. Er is een zeer geavanceerde website ingericht die het voor geïnteresseerde studenten mogelijk maakt te kiezen uit het aanbod van duizenden cursussen.⁹

Singapore is met zijn schaarse middelen bijzonder kwetsbaar voor een toekomst waarin 'gewone banen' met uitsterven worden bedreigd en algoritmen de behoefte aan veel traditionele vaardigheden lijken te weg te nemen. De onderwijsinstellingen die meedoen zijn: *Institute of Technical Education, polytechnics, universiteiten, SIM University, LASALLE College of the Arts* en *Nanyang Academy of Fine Arts*.

SkillsFuture is een programma dat is ontworpen om Singaporezen de mogelijkheid te bieden hun volledige potentieel gedurende het hele leven te ontwikkelen, aldus de website¹⁰ van het programma. Een van de vele plannen is dat de overheid 90 procent van de kosten van de omscholing dekt als iemand zijn baan verliest en van 'beroep' moet veranderen.

Vorig jaar heeft de regering een "Attach and Train"-plan uitgerold dat erop gericht is werknemers voor te bereiden op opkomende industrieën met goede groeivoorzichten, maar waar bedrijven nog niet klaar zijn om te werven.¹¹ Singapore wordt al bijna 60 jaar bestuurd door dezelfde partij en is dus vrij van de zeer korte 'politieke cycli' die het beleid elders in de wereld beperken. De bescheiden omvang van het land maakt het ook relatief makkelijker om dergelijke programma's op de schaal te implementeren die nodig is om het verschil te maken.

Een ander initiatief uit Singapore¹² is het aanbieden om alle studenten van de Nationale Universiteit van Singapore (d.i. NUS, reeds lang een van de beste universiteiten van Azië) voor 20 jaar ingeschreven te laten zijn vanaf het moment van toelating. Hierdoor komen alle huidige en toekomstige studenten automatisch in aanmerking voor de 500 permanente educatie cursussen van de NUS. Alle ongeveer 300.000 alumni van NUS krijgen zo de kans om deze cursussen tegen een sterk gereduceerd tarief te volgen - met de mogelijkheid om *credits* te stapelen zodat ze diploma's, of zelfs bachelor- en masterdiploma's kunnen behalen.

Het is nog te vroeg om te kunnen rapporteren over de deelname en effecten van het SkillsFuture programma. Volgens Usher¹³ kozen vorig jaar 192.000 Singaporezen ervoor om hun kredieten voor

⁹ <https://www.myskillsfuture.sg/content/portal/en/training-exchange/course-landing.html>

¹⁰ <https://www.skillsfuture.sg/>

¹¹ THES (oktober 2018) Lifelong learning vital for Singapore to avert 'bleak' future

¹² THES (oktober 2019) Singapore university's 20-year enrolment a challenge for staff.

¹³ Zie: Alex Usher (14 maart 2019) <http://higherstrategy.com/skills-accounts-singapore/>

verschillende doeleinden te gebruiken, dat is ongeveer 8% van de in aanmerking komende bevolking. Het meest voorkomende gebruik van het programma, met name onder 40-plussers, was het verbeteren van IT-vaardigheden.

Afsluitende opmerkingen over vraagfinanciering

Vraagfinanciering in het hoger onderwijs komt vrijwel nergens ter wereld voor. Er zijn, behalve in de staat Colorado (VS,) geen voorbeelden bekend van landen waar de volledige publieke bekostiging van hoger onderwijs rechtstreeks via de student loopt.¹⁴ Wel zijn er internationale voorbeelden van landen die aan hun volwassen burgers een bedrag (een voucher, stipendium, of leerrekening) ter beschikking stellen om bij-, her- of omscholing aan te moedigen. Het bedrag kan veelal worden besteed aan korte cursussen of beroepsgerichte trainingen, aangeboden door publieke of private onderwijsaanbieders. Opleidingen of onderdelen daarvan die als hoger onderwijs kunnen worden aangemerkt kunnen daar deel van uitmaken, maar meestal gaat het om volwassenonderwijs op een lager niveau en gericht op het vergroten van de kansen van de deelnemer op de arbeidsmarkt. Over de effecten van vraagfinanciering op de scholingsdeelname is echter zeer weinig bekend. Het model in Colorado wijst wat dit betreft vooralsnog niet op uitgesproken positieve effecten.

Het recente, zeer uitgebreide rapport van een adviescommissie onder voorzitterschap van Philip Augar, die het gehele Britse postsecundaire (post-18) onderwijs en zijn bekostiging grondig onder de loep heeft genomen,¹⁵ neemt het woord voucher niet in de mond. De commissie adviseert de invoering van een leerkrediet voor postsecundaire opleidingen om omscholing en flexibel leren aan te moedigen ('*up-skilling and re-skilling*'). Deze lening zou beschikbaar moeten zijn voor iedereen boven de 18 die nog geen publiek-bekostigde graad heeft gehaald. Het krediet vertegenwoordigt een waarde gelijk aan die van een vierjarige opleiding in het hoger onderwijs. Het Augar advies is echter nog niet overgenomen en opgemerkt moet worden dat de aanbeveling om een leerkrediet in te voeren geen betrekking heeft op de rechtstreekse publieke bekostiging van de universiteiten.

Ook adviezen¹⁶ over de bekostiging van het Australische hoger onderwijs gaan niet verder dan het aanbevelen van *supply side vouchers* – dus een bekostiging van de universiteiten op basis van het aantal studenten dat zich aanmeldt bij de instelling. Dit is iets anders dan een *demand side voucher*, waarbij de student zelf de beschikking krijgt over een bedrag op zijn/haar leerrekening en de publieke bekostiging van de instelling met de student meegaat.

¹⁴ Ook Kazachstan kent een vouchersysteem om publieke middelen toe te wijzen aan publieke en private instellingen voor hoger onderwijs. Slechts 15-20% van de studenten ontvangt echter een voucher. De rest betaalt een kostendekkend collegegeld. De vouchers zijn alleen voor specifieke opleidingen op prioriteitsgebieden vastgesteld door de overheid, en per instelling zijn een beperkt aantal beschikbaar voor studenten die het hoogst scoren op een toelatingsexamen. Zie: OECD & World Bank (2007), *Higher Education in Kazakhstan*. Parijs: OECD.

¹⁵ Independent panel report to the Review of Post-18 Education and Funding

¹⁶ Zoals de Bradley Review. Zie: Bradley, D. *et al.* (2008), *Review of Australian Higher Education*. Canberra: Department of Education, Employment and Workplace Relations.

4. Studiepuntbekostiging en leerkredieten in Vlaanderen

Het Vlaamse bekostigingsmodel: inleiding

Het Vlaamse bekostigingsmodel¹⁷ bestaat uit verschillende deelbudgetten voor de universiteiten, de hogescholen en de *Schools of Arts*. Deze budgetten zijn opgesplitst naar onderwijs en onderzoek enerzijds en naar de drie typen instellingen anderzijds. Er worden vaste voeten (sokkels) en variabele delen (in onderwijs en onderzoek) onderscheiden. Voor universiteiten beslaat de vaste voet 8% en de variabele bekostiging 92% van de onderwijsbekostiging. Voor de hogescholen (exclusief de kunstinstellingen) is de verhouding vast : variabel gelijk aan 11 : 89. Alleen universiteiten ontvangen middelen voor onderzoek. Voor de universiteiten is de verhouding tussen het budget voor onderwijs en dat voor onderzoek gelijk aan (ongeveer) 60 : 40.

Het Vlaamse bekostigingsmodel baseert zich sterk op studiepunten als bekostigingsgrondslag. Bij zijn start in het hoger onderwijs krijgt elke student een individueel leerkrediet van 140 studiepunten, te besteden aan hoger onderwijs bij de Vlaamse hoger onderwijsinstellingen. Het leerkrediet is te beschouwen als een virtueel gevulde rugzak die de student gebruikt gedurende de volledige studieloopbaan. Er verdwijnen punten uit de rugzak wanneer een de student zich inschrijft voor een opleidingsonderdeel van een initiële bachelor- of masteropleiding¹⁸ opgenomen in het Vlaamse Hogeronderwijsregister.¹⁹ De verworven studiepunten worden aan het leerkrediet toegevoegd. De eerste 60 verworven studiepunten worden daarbij dubbel geteld.²⁰ Op die manier wordt succes bij de start van het traject in het hoger onderwijs extra gestimuleerd en beloond en kan de student, ook na enige mislukking, zijn leerkrediet toch weer naar een veilige hoogte opbouwen. Is de student niet geslaagd voor de studieonderdelen waarvoor hij was ingeschreven, dan verliest hij de studiepunten. In de box hieronder zijn twee voorbeelden gegeven.

Behaalt de student een (professionele of academische) bachelor, dan kan het resterende leerkredietsaldo worden gebruikt om een master of een andere bachelor te behalen. Op die manier wordt studiesucces beloond. Bij het behalen van een masterdiploma wordt het initiële leerkrediet van 140 studiepunten afgetrokken van het resterende leerkrediet. Daarmee wordt uitgedrukt dat de publieke bekostiging van hoger onderwijs voor deze student in principe beëindigd is. Een student die hierna nog een positief leerkrediet heeft, kan opnieuw een inschrijving nemen in een gefinancierde opleiding in het hoger onderwijs mits hij nog een saldo van 60 studiepunten bezit. Voor de instellingen geldt dat ze alleen financiering van de Vlaamse overheid ontvangen voor ingeschreven studenten met een positief leerkrediet (en niet voor studenten met een negatief leerkrediet).

¹⁷ <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=14650#1276>

¹⁸ Voor inschrijving in een schakelprogramma of voorbereidingsprogramma wordt het leerkrediet niet aangesproken.

¹⁹ <https://www.hogeronderwijsregister.be/home>

²⁰ Het maakt niet uit of de student die 60 studiepunten verwerft tijdens het eerste jaar of tijdens meerdere academiejaren.

Modeltraject: 60 studiepunten per academiejaar

Het hoger onderwijs stelt per opleiding studiepakketten samen van 60 studiepunten per academiejaar. Volg je dit traject en slaag je voor alle 60 studiepunten per academiejaar, dan behaal je je bachelordiploma (180 of 240 studiepunten) in 3 of 4 jaar tijd. Voor je master heb je dan, afhankelijk van de opleiding, nog 1 jaar (60 studiepunten) of 2 jaar (120 studiepunten) nodig.

Bijvoorbeeld: het traject van Marie

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

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

Ander parcours: het ene jaar zwaarder, het andere lichter

Ben je niet geslaagd voor een bepaald opleidingsonderdeel, dan neem je dat opleidingsonderdeel noodgedwongen mee naar een volgend academiejaar. De ingezette studiepunten ben je kwijt.

Bijvoorbeeld: het traject van Thomas

Thomas slaagt het eerste jaar voor 36 studiepunten. Die wint hij dus meteen dubbel terug: de ingezette studiepunten plus 36, als deel van de bonus van 60. De rest van de bonus (24) verdient hij in zijn tweede jaar. Omdat hij elk jaar enkele tekorten heeft, moet hij telkens een aantal opleidingsonderdelen hernemen. Uiteindelijk behaalt hij zijn diploma met een jaartje vertraging.

Academiejaar	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-20
Start	140	152	155	140
Ingezette studiepunten	-60	-63	-60	-57
Verworven studiepunten	+36	+42	+45	+57
Bonus in het begin	+36	+24		
Saldo	152	155	140	140

Je kan er ook zélf voor kiezen om een opleidingsonderdeel mét bijbehorende studiepunten naar een ander academiejaar te verschuiven: zo maak je je traject het ene jaar drukker, het andere jaar rustiger.

Je mag ook je totaalpakket uitbreiden met extra opleidingsonderdelen, maar dan moet je wel extra leerkrediet inzetten én een creditcontract afsluiten voor alle studiepunten boven de 180.

Bron: [website Karel de Grote Hogeschool](#)

Studiecontracten en leerkredieten

Om te kunnen studeren in het hoger onderwijs dienen studenten een contract af te sluiten met een hogeschool of universiteit. Verreweg de meeste studenten kiezen voor een *diplomacontract*: zij zetten het leerkrediet in om een bachelor- of masterdiploma te behalen.²¹

Een andere optie is het *creditcontract*, waarbij het leerkrediet alleen wordt gebruikt om te slagen voor een beperkt aantal opleidingsonderdelen van één of meerdere bachelor- en/of masteropleidingen. Met een creditcontract kan een student één of meerdere opleidingsonderdelen behalen en daarvoor een creditbewijs behalen. Een opleidingsonderdeel is een afgebakend geheel van onderwijs dat is gericht op het verwerven van welomschreven competenties inzake kennis, inzicht vaardigheden en competenties. Met een creditbewijs kan een student dus aangeven dat hij/zij de competenties heeft verworven die aan een opleidingsonderdeel verbonden zijn. Voor de instelling geldt de bonus (+60 na een succesvolle inzet van de eerste 60 studiepunten) niet als het om punten via creditcontracten gaat.

Het *examencontract* ten slotte stelt studenten in staat om examens af te leggen zonder lessen te volgen en zonder leerkrediet in te zetten. Instellingen ontvangen alleen bekostiging voor studenten die een diplomacontract of creditcontract met de instelling hebben afgesloten.

Het leerkrediet van een student weerspiegelt derhalve zijn studiesucces. Als een student onvoldoende leerkrediet heeft kan dat gevolgen hebben voor zijn studieloopbaan: blijven studeren zonder resultaat te boeken is niet mogelijk. De instelling zelf bepaalt wat er gebeurt met een student die onvoldoende leerkrediet heeft. Ze kan de volgende acties ondernemen:

- De student gewoon inschrijven
- De student inschrijven, maar een verhoogd collegegeld²² vragen voor de studiepunten waarvoor de student geen leerkrediet meer heeft. Dat collegegeld is een genormeerd bedrag (er geldt een maximumbedrag) per opgenomen studiepoint.
- De inschrijving van de student weigeren voor de studiepunten waarvoor de student geen leerkrediet heeft.

Als de instelling de inschrijving van een student met te weinig leerkrediet weigert²³ kan de student op een later moment toch nog een kans benutten om opnieuw te gaan studeren. Een student kan namelijk het leerkrediet één keer *automatisch weer opbouwen* tot 60 studiepunten (genoeg om een modeltraject te starten in een bachelor- of masteropleiding). Dat kan in de volgende situaties:

- De student behaalde een masterdiploma, en na aftrek van 140 studiepunten is het leerkrediet lager dan 60. De automatische opbouw start in het academiejaar dat volgt op het academiejaar waarin het masterdiploma is behaald. Per academiejaar krijgt de student dan 10 extra studiepunten tot het krediet opnieuw 60 punten bedraagt.

²¹ Het aantal studiepunten dat gepaard gaat met creditcontracten is minder dan een half procent van het aantal studiepunten dat meetelt voor de bekostiging.

²² Zie: <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/studiegelden> Het verhoogde collegegeld kan ten hoogste het dubbele van het normale tarief zijn.

²³ Een student kan een interne beroepsprocedure opstarten als de instelling de inschrijving weigert bij te weinig leerkrediet. Levert dat niet het gewenste resultaat, dan kan een extern beroep worden ingesteld. Als de student nog geen masterdiploma heeft en zich wil inschrijven voor een masteropleiding die aansluit op de voorgaande opleiding dan mag de instelling de inschrijving (wel met verhoogd collegegeld) niet weigeren.

- De student is gestopt met studeren, had op dat ogenblik een leerkrediet lager dan 60, en schrijft zich nadien minstens 1 jaar niet in voor een opleiding waar het leerkrediet geldt. De student heeft nog geen masterdiploma behaald. De automatische opbouw start in het academiejaar dat volgt op het academiejaar waarin de student geen inschrijving had. Per academiejaar krijgt de student dan 10 extra studiepunten, tot dat leerkrediet opnieuw 60 punten bedraagt.
- De student behaalde een graduaatsdiploma in het hoger beroepsonderwijs (hbo5)²⁴, heeft een leerkrediet lager dan 60 en wil zich opnieuw inschrijven. Het leerkrediet wordt dan bij inschrijving aangevuld tot 60 studiepunten.

Wanneer een student de automatische opbouw krijgt heeft deze geen recht meer op de bonus voor de eerste 60 studiepunten die worden verworven.

Onderwijsbekostiging: financieringspunten

Het aantal opgenomen studiepunten is onderdeel van het aantal *financieringspunten* van een instelling, op basis waarvan de variabele bekostiging per instelling wordt berekend. Het aantal financieringspunten is de optelsom van het aantal financieringspunten input, het aantal financieringspunten output, het aantal financieringspunten diploma en het aantal financieringspunten credit.

- Het aantal *financieringspunten input* is gebaseerd op het aantal opgenomen studiepunten (studiepunten waarvoor een student inschrijft in een initiële bacheloropleiding onder diplomacontract) tot een student in één en dezelfde initiële bacheloropleiding 60 studiepunten heeft verworven.
- Vanaf het 61^e verworven studiepunt wordt de instelling gefinancierd op basis van verworven studiepunten. Deze verworven studiepunten vormen de basis voor de berekening van de *financieringspunten output*.
- Creditcontracten worden gefinancierd op basis van verworven studiepunten en vormen de basis voor de berekening van de *financieringspunten credit*.
- De *financieringspunten diploma* zijn gebaseerd op het aantal uitgereikte diploma's in de initiële professionele bacheloropleidingen en de initiële masteropleidingen: Elk uitgereikt diploma genereert in het financieringsmodel een diplomabonus van 30 studiepunten en een doorstroombonus²⁵ van 18 punten voor diploma's van de initiële academische bacheloropleidingen.

Deze wijze van bekostiging op studiepunten en diploma's betekent dat instellingen worden beloond voor studiesucces. Op het aantal financieringspunten per opleiding wordt een weging toegepast als weerspiegeling van kostprijverschillen tussen opleidingen. De gewichten bedragen 1, 2 en 3 voor de universiteiten²⁶ en variëren van 1 tot 1,6 voor de hogescholen.

²⁴ Op 1 september 2009 werd Hoger Beroepsonderwijs (HBO5) geïntroduceerd in het Vlaamse onderwijssysteem. HBO5-programma's zijn beroepsgerichte programma's tussen het secundair onderwijs en beroepsgerichte bachelor programma's.

²⁵ De bonus is gelijk aan 30 punten voor de eindexamen's, zijnde de diploma's van de initiële professionele bacheloropleidingen en de initiële masteropleidingen. Er is geen bonus voor de HBO5 diploma's. De doorstroombonus bedraagt 18 punten voor de diploma's van de initiële academische bacheloropleidingen, uitgereikt door die instellingen die niet de onderwijsbevoegdheid hebben om de aansluitende masteropleiding aan te bieden. Voor de bachelor-na-bacheloropleidingen bedraagt de doorstroombonus 15 punten. De diplomabonus wordt alleen toegekend als de student tenminste de helft van de studiepunten van de opleiding aan de uitreikende instelling heeft verworven.

²⁶ Met uitzonderingen voor de opleidingen Geneeskunde en Tandheelkunde (gewicht=4,2).

Binnen het onderwijscompartiment in zijn bekostiging ontvangt elke instelling naast de variabele bekostiging op basis van financieringspunten nog een vaste bekostiging – een vaste voet (de onderwijssoevereint). Deze vaste voet is gekoppeld op basis van het gemiddelde aantal opgenomen studiepunten in het recente verleden (gemiddeld over een periode van vier jaar). Naast de onderwijscomponent is er ook nog een onderzoekcomponent, wederom bestaande uit een variabel en een vast deel. Het variabele onderzoekdeel van de universiteiten wordt bepaald door het aantal uitgereikte bachelor- en masterdiploma's, het aantal uitgereikte doctoraten, het aantal publicaties en citaties en de parameter "mobiliteit en diversiteit." De vaste voet in de onderzoekbekostiging is gekoppeld op basis van het aantal doctoraten en het aantal publicaties per universiteit gedurende een zekere meerjarige periode. De onderwijs- en onderzoekcomponent tezamen vormen een lump sum voor de instelling. Deze kan intern vrijelijk worden ingezet voor onderwijs, onderzoek en aanverwante zaken.

Private aanbieders

Buiten de universiteiten en hogescholen (d.i. de ambtshalve geregistreerde instellingen) zijn er in Vlaanderen nog een aantal andere ambtshalve geregistreerde instellingen. Het Instituut voor Tropische Geneeskunde (gevestigd in Antwerpen) is daar een van, de Vlerick Business School en de Antwerp Management School zijn de twee andere. Dit zijn instellingen voor post-initieel onderwijs die van de Vlaamse overheid jaarlijks een subsidie ontvangen. De hoogte van deze subsidie ligt vast in de regelgeving. Eén van de voorwaarden is dat deze instellingen met de overheid een beheersovereenkomst afsluiten voor vijf jaar. Er is hier geen bekostiging op basis van studiepunten.

Daarbuiten zijn er nog twee instellingen voor protestantse godgeleerdheid (Evangelische Theologische Faculteit en Faculteit voor Protestantse Theologie en Religiestudies). Ook deze twee instellingen krijgen jaarlijks een subsidie van de Vlaamse overheid, en daar wordt een deel van de middelen wel verdeeld op basis van financieringspunten, maar op een eenvoudigere manier dan bij de universiteiten en hogescholen. Deze financieringspunten zijn een combinatie van opgenomen studiepunten en uitgereikte masterdiploma's.

Puur private instellingen die bachelor- en of masterdiploma's wensen uit te reiken, moeten geregistreerd worden door de Vlaamse Regering en moeten dan ook aan een beperkt aantal voorwaarden voldoen (bijvoorbeeld de Toets Nieuwe Opleiding doorlopen en accreditatie van de opleidingen). Deze instellingen ontvangen geen bekostiging.

Aanleiding voor het model

Het systeem van leerkrediet werd ingevoerd in het academiejaar 2008-2009. Tot die tijd vond de instellingsbekostiging plaats op grond van het aantal ingeschreven studenten. Vanaf dat jaar zijn studiepunten de voornaamste grondslag voor het onderwijsdeel in de bekostiging. De aanleiding voor de modelaanpassing was de toenemende flexibilisering in het hoger onderwijs, dat wil zeggen, het gegeven dat studenten hun onderwijs minder vaak inrichten aan de hand van modeltrajecten (van 60 studiepunten) en steeds meer behoefte hebben aan à la carte programma's waarbij ze ook onderdelen van andere opleidingen willen kunnen kiezen. Het systeem van studiepunten werd ingevoerd met de implementatie van de Bologna-doelstellingen en vertaalde zich in het Flexibiliseringsdecreet van 30 april 2004. Dit decreet had tot doel de mogelijkheden tot mobiliteit, differentiatie en levenslang leren te

vergroten. De implementatie ervan betekende een ommezwaai voor het Vlaamse hoger onderwijs. Het conceptuele denken over studievoortgang en studiejaren veranderde grondig. De term 'studiejaar' verloor zijn centrale plaats in de opleiding. In de plaats daarvan komen modeltrajecten, die voltijds of deeltijds kunnen zijn, of geïndividualiseerde studietrajecten die zich uitstrekken over de grenzen van een opleiding. Studenten gingen vanaf dat jaar een contract aan met de onderwijsinstelling (diplomacontract, creditcontract, examencontract). Uiteraard bleef de voltijdse variant van het diplomacontract zeer populair, maar daarnaast creëerde het nieuwe systeem tal van mogelijkheden voor wie deeltijds of aanvullend wil studeren.

Het Flexibiliseringsdecreet had ook implicaties voor de bekostiging. Studiepunten werden in het nieuwe model de eenheid van bekostiging. Daarnaast leefde evenwel de bezorgdheid dat meer flexibiliteit niet ten koste mocht gaan van het rendement en de studievoortgang. De instellingen moesten aangezet worden om de studievoortgang en het rendement van opleidingen en trajecten strak te bewaken. De bekostiging op grond van verworven studiepunten en diploma's diende hieraan bij te dragen.

Het Vlaamse bekostigingsmodel in combinatie met de leerkredieten voor studenten gaat uit van het idee dat studiesucces een gedeelde verantwoordelijkheid is van de instelling en de student. De verantwoordelijkheid van de instelling komt tot uitdrukking in de studiepuntfinanciering, die de instelling aanspoort om de studievoortgang van hun studenten te bewaken en (via de diplomabekostiging) ervoor te zorgen dat ze de opleiding voltooien. Om de verantwoordelijkheid van de studenten voor hun studievoortgang uit te drukken krijgt elke student een individueel leerkrediet waarmee ze worden gestimuleerd om een bewuste studiekeuze te maken.

De vrees bestond echter dat bij een pure outputbekostiging instellingen enerzijds te soepel zouden zijn in het toekennen van studiepunten, waardoor de kwaliteit van diploma's zou achteruitgaan, en anderzijds te streng zouden zijn bij de instroom van studenten, waardoor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zou afnemen. Bij de opmaak van het bekostigingsmodel werd daarom gekozen voor een gedeeltelijke inputbekostiging. Daartoe worden de eerste 60 opgenomen studiepunten gefinancierd volgens inputbekostiging: Instellingen krijgen dus middelen voor de studiepunten die studenten opnemen en niet voor de studiepunten die ze verwerven. De outputbekostiging voor verworven studiepunten start pas vanaf het 61^e studiepunt.

Daarmee werd enigszins de kritiek weerlegd worden dat door de invoering van outputindicatoren studenten sneller en gemakkelijker veel meer studiepunten zouden verwerven waardoor de diploma's aan kwaliteit zouden inboeten. Anderzijds kan hier de vraag gesteld²⁷ worden of door het in stand houden van de inputfinanciering totdat een student 60 studiepunten verworven heeft in één en dezelfde bacheloropleiding er voldoende financiële stimuli zijn voor de hogeronderwijsinstellingen om studenten actief te begeleiden naar studiesucces.

Door het invoeren van een mechanisme op basis van studiepunten (zowel opgenomen als verworven studiepunten) werden fulltime en parttime studenten op dezelfde manier bekostigd. De schakelprogramma's werden meegenomen in de bekostiging van het hoger onderwijs. Ook wordt de bekostiging van individuele studiepunten gezien als een stap vooruit in het kader van levenslang leren in het hoger onderwijs. In een tussentijdse evaluatie van het Vlaamse bekostigingsmodel werd vastgesteld dat tot het jaar 2012 het studierendement relatief stabiel is gebleven.²⁸ Meer recente cijfers wijzen

²⁷ Zie VOKA (2018), *Hoger onderwijs, slimmere financiering*. VOKA paper mei 2018.

²⁸ Ministerie van Onderwijs & Vorming (2015).

echter op een daling van het studierendement. Ook lijken studenten er nog relatief vaak niet in te slagen binnen de nominale studieduur af te studeren.

Toekomstplannen

Ondanks de positieve ervaringen met het financieringsmodel wat betreft het kunnen accommoderen van flexibele leerwegen zijn er ook negatieve geluiden te horen over het Vlaamse model. Zo nam het gemiddeld aantal per student opgenomen studiepunten sterk af: van 60 tot ongeveer 50.

De VOKA bracht naar voren²⁹ dat instellingen het eerste jaar beloofd worden om veel studenten aan te trekken en onvoldoende stimuli krijgen om studenten intensief te begeleiden naar studiesucces en ze, indien nodig, sneller te laten oriënteren op een meer passende opleiding.

Iedereen is het erover eens dat dit leidt tot nogal wat problemen qua studieduur en het behalen van het diploma. Om deze reden stelt het Vlaamse regeerakkoord³⁰, dat zeer recent tussen de regeringspartijen werd gesloten, dat veranderingen noodzakelijk zijn:

<i>Passages in Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 die op bekostiging en leerkrediet betrekking hebben</i>	<i>Pagina in Regeerakkoord</i>
We stellen echter ook vast dat de flexibilisering van het hoger onderwijs te ver is doorgeschoten. Die moeten we terugdringen in het belang van studenten, ouders en docenten. Studenten doen er alsmaar langer over om hun diploma te behalen of haken af. Studiejaren gaan verloren, samen met de middelen.	p. 19/20
We voorzien ook in de parameters van het financieringssysteem ten voordele van een gepaste en snelle heroriëntering van studenten en passen in die zin ook de inputfinanciering aan.	p. 39
We evalueren het leerkrediet en in het bijzonder de inputfinanciering en sturen het gefaseerd bij ter ondersteuning van een optimale studie-efficiëntie. Generatiestudenten (niet-werkstudenten) kunnen voortaan enkel geldig inschrijven wanneer ze minstens 50 studiepunten opnemen. Om opnieuw te kunnen inschrijven voor dezelfde opleiding, moeten ze voortaan minstens de helft van de opgenomen studiepunten verwerven tenzij er sprake is van overmacht. Het jaar kan alsnog worden overgedaan in dezelfde opleiding wanneer bindende voorwaarden gelden inzake de evolutie van de studieresultaten.	p. 39
Studenten kunnen in principe niet langer starten in hun master zonder hun bacheloropleiding af te werken.	p. 39

Kortom, de inputfinanciering zal in de toekomst worden beperkt en er komen restricties bij de (her-) inschrijving van studenten (o.a. de overgang van bachelor naar master) om inefficiënties (d.i. lange

²⁹ VOKA (2018), *Hoger onderwijs, slimmere financiering*. VOKA paper mei 2018.

³⁰ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>

studieduur, te trage switch, dalend studierendement) te voorkomen. De principes van studiepuntbekostiging en prestatiebekostiging staan echter niet ter discussie. Dat geldt ook voor de omvang van het start-leerkrediet (de rugzak van 140 studiepunten) en de mogelijkheid voor studenten om een bonus van 60 studiepunten te verdienen na een succesvolle inzet van de eerste 60 studiepunten. Hoewel voor een buitenstaander het Vlaamse model ingewikkeld overkomt zijn er bij de berokkenen (instellingen en Onderwijsdepartement) geen geluiden opgevangen die erop wijzen dat model hoge administratieve lasten met zich meebrengt of vereenvoudigd zou moeten worden.

5. Studiepuntbekostiging in Denemarken

Het taximeter model

Er zijn acht universiteiten in Denemarken. Ze variëren in grootte en profiel. Er zijn vijf brede en drie gespecialiseerde universiteiten. Tezamen hebben ze rond de 150.000 studerenden. Hoger beroepsonderwijs wordt verzorgd door University Colleges (zeven stuks), business academies (8 stuks), maritieme instellingen (11), en vier architectuur-/kunsthogescholen. We richten ons wat betreft de cijfers die we hieronder presenteren alleen op de universiteiten. Het taximetermodel geldt echter voor alle hogeronderwijsinstellingen. Er zijn in Denemarken geen private hogeronderwijsinstellingen die publieke bekostiging ontvangen.

De publieke bekostiging van de Deense universiteiten bestaat uit drie componenten: i) onderwijs, ii) onderzoek en iii) overig. Het onderwijsdeel in de bekostiging (zie tabel hieronder) bestaat uit verschillende componenten, waarvan de 'taximeter' veruit de grootste is. Dit taximeter-systeem bestaat ook in de andere onderwijssectoren. Het beloont instellingen op grond van door de leerlingen/studenten behaalde studiepunten. Het taximetersysteem werd in 1994 geïntroduceerd en is sindsdien een aantal malen aangepast.

Bij de universiteiten werd tot voor kort ruim 90% van de onderwijscomponent in de publieke bekostiging via het taximeter systeem aangestuurd. De onderzoeksbekostiging bestaat voor een groot deel uit historisch bepaalde vaste voeten en een deel dat aan prestaties is opgehangen.

Tabel 2: Publieke bekostiging Deense universiteiten (in mln. Deense Kronen)

	2015	2016	2017	2018	2019
Onderwijs Totaal	7933	8423	8272	8134	7974
Taximeter	7227	7734	7578	7463	5246
Diploma Bonus	848	813	788	815	
Vaste voet onderwijs					1965
Resultaatbekostiging					508
Kwaliteitsbekostiging					75
Basis Onderzoek Totaal	9837	9829	9848	9890	9925
Onderzoek	8948	8960	8938	9048	9049
Overig *	889	869	1010	842	876
Totaal	17770	18252	18220	18024	17899

*Contractonderzoek, musea, bibliotheken

Noot: 1 DKK = 0,13€ in 2019

De taximeter bekostigt de hogeronderwijsinstellingen alleen op basis van hun actieve studenten, dat wil zeggen studenten die studiepunten hebben behaald. De bedragen die een instelling daarvoor ontvangt

verschillen per opleiding vanwege kostenverschillen tussen de disciplines.³¹ Elk jaar worden alle behaalde studiepunten opgeteld en omgerekend in voltijdse equivalenten (60 ECTS = 1 FTE), waarbij het aantal FTE de bekostiging bepaalt. De bekostiging wordt aan het begin van het jaar toegewezen, op basis van de verwachte output van de universiteit aan het einde van het jaar. De overheid corrigeert de toelage aan het eind van het jaar op basis van de werkelijke output. Naast de studiepuntbekostiging ontvangt de universiteit een diplomabonus voor elke student die binnen een bepaald tijdsbestek met een BA of een MA diploma afstudeert aan een specifieke opleiding. De verhouding tussen de studiepuntbekostiging en de diplomabekostiging is ongeveer 10:1.

Het taximeter-model wordt gedreven door de doelstelling om het studierendement te verhogen. Het Deense ministerie van Onderwijs erkende al vroeg het risico van kwaliteitsverlies als gevolg van een op output gebaseerde bekostiging en richtte in 1992 een onafhankelijke evaluatie-organisatie op, het Deense evaluatie-instituut (EVA), dat regelmatig evaluaties van de educatieve programma's uitvoert. Een negatieve evaluatie door EVA had weliswaar geen directe financiële consequenties voor de instelling, maar in principe kan de minister ingrijpen als de prestaties niet verbeteren.

De eerste grote evaluatie van het taximetersysteem door EVA werd uitgevoerd in 1995. Hieruit kwam naar voren dat er geen ernstig nadelige effecten aan de orde waren (CPB, 2001). In 1998 vond een tweede en veel bredere evaluatie van het taximetermodel plaats. Ook deze evaluatie pakte positief uit. Er bleek sprake van een verhoogde focus op 'value for money'. Onrendabele opleidingen werden sneller afgebouwd en nieuwe initiatieven werden genomen. Verder werd benadrukt dat de meeste instellingen de kwaliteit van hun onderwijsprogramma's als de doorslaggevende factor in het concurrentieproces beschouwden.

Ondanks deze conclusies bleef er kritiek op het systeem en werden verdere evaluaties uitgevoerd. De meest recente evaluaties vonden plaats in 2004 en 2005, maar de conclusies van de vorige evaluaties bleven grotendeels overeind (Onderwijsministerie, 2001 & 2005; Ministerie voor Wetenschap, Techniek en Innovatie, 2004).

In 2004 werd een nieuw type taximeter ingesteld in de vorm van een diplomabonus, die werd uitbetaald als een student een bachelorprogramma voltooide. Vervolgens werd in 2009 een nieuwe diplomabonus geïntroduceerd die, in tegenstelling tot eerdere regelingen, afhankelijk was van de duur van de studie. Hierdoor ontvingen universiteiten de diplomabonus alleen als de student zijn/haar studie binnen een bepaalde periode voltooide. De bonus werd gefinancierd door de taximeter-tarieven te verlagen; de bonus was in feite een "pool" van waaruit in concurrentie werd uitgekeerd. Vanaf 2009 ontvingen de universiteiten daarmee een:

- Bachelorbonus, wanneer studenten een bachelorprogramma afronden binnen de voorgeschreven studiekeerperiode plus een jaar;
- Masterbonus, wanneer studenten een masterprogramma voltooien binnen de voorgeschreven studiekeerperiode.

Later werd een nieuwe "diplomaovereenkomst" afgesproken die inhield dat, als studenten hun studie niet op tijd afmaken, de universiteiten in het jaar 2020 op hun bekostiging zouden worden gekort. De effecten van de diplomabonus zijn niet bekend, maar de universiteiten beweerden dat de bonus enerzijds irrelevant is, aangezien een nieuw en strenger studiebewakingsstelsel was

³¹ Per 60 studiepunten zijn de tarieven als volgt: €13.000 voor natuur, gezondheid- en techniekopleidingen, €6.000 voor sociale en geesteswetenschappen, en €9.000 voor opleidingen die een combinatie zijn uit de andere twee groepen.

ingevoerd en ze bekostiging riskeerde te verliezen als de gemiddelde studieduur niet voldoende zou zijn gedaald.

Naast de formule-gedreven bekostiging die de instelling ontvangt heeft elke instelling sinds het jaar 2000 ook nog een prestatieafspraken met het ministerie, waarin de ambities voor de komende jaren zijn vastgelegd (deels aan de hand van prestatie-indicatoren). Overigens bevat de afspraak vooralsnog geen financiële beloningen en heeft de afspraak vooral de vorm van een strategisch plan.

Het nieuwe bekostigingsmodel

Eind 2017 werd, in reactie op de bezorgdheid dat het systeem kwantiteit boven kwaliteit stelde, het bekostigingsmodel aangepast. Dit nieuwe systeem is in werking met ingang van het jaar 2019. De nadruk ligt minder op het taximetermodel en meer op kwaliteit en geleverde prestaties.

Het aandeel van de taximeter-bekostiging in de onderwijsbekostiging daalt naar 67,5 procent (zie tabel, hierboven). Dit vindt plaats door een daling van de taximeter tarieven.³² De diplomabonus vervalt en is vervangen door een resultaat- en een kwaliteit-gedreven bekostiging, die gezamenlijk voor 7,5% van het onderwijsdeel verantwoordelijk zijn. Het saldo (25 procent) is de vaste basisbekostiging. Deze bestaat uit vaste voeten per universiteit, geijkt op de onderwijsbekostiging in het jaar 2017. De vaste voeten zullen in het jaar 2023 opnieuw worden vastgesteld na onderhandeling. De bedoeling is na vier jaar 5% van de basisbekostiging afhankelijk is van de bereikte kwaliteit en een bijkomende 5% conditioneel is op het bereiken van strategische doelstellingen die in de prestatiecontracten zijn opgenomen.

Als aanvulling op de basisbekostiging ontvangen universiteiten een vaste voet per faculteit die buiten de hoofdcampus en buiten de vier grote steden (Kopenhagen, Odense, Aarhus en Aalborg) ligt. Elke universiteit kan een toewijzing voor maximaal zes decentrale faculteiten ontvangen. Deze regionalisatie-toewijzing is bedoeld om een meer evenredige spreiding van afgestudeerden over het land te bewerkstelligen.

Twee indicatoren bepalen de omvang van de resultaat-gedreven component: de studieduur en de arbeidsparticipatie van afgestudeerden (d.i. het percentage van het laatste cohort afgestudeerden dat werk vindt in de periode van één jaar tot 23 maanden na het afstuderen).³³ De arbeidsparticipatie-indicator wordt daarbij afgezet tegen het gemiddelde op de arbeidsmarkt.³⁴ De studieduur parameter kijkt naar de gemiddelde tijd die studenten nodig hebben om hun diploma te behalen³⁵ en zet deze af tegen de basis-studieduur aan de instelling. Deze basisduur neemt in aanmerking de normatieve duur

³² Naast de reguliere onderwijstaximeter, worden aan de universiteit taximeterbeurzen toegekend voor het aantal uitwisselingsstudenten.

³³ Minus een onzekerheidspercentage, afhankelijk van de stand van de economie. Als het aandeel afgestudeerden dat werk heeft gevonden 25% lager ligt dan het gemiddelde is de korting voor de instelling maximaal (en vervalt deze component in het onderwijs budget volledig).

³⁴ De arbeidsparticipatie wordt vergeleken met de gemiddelde participatie op de arbeidsmarkt minus een onzekerheidsfactor (0,4 maal de werkloosheidsgraad).

³⁵ Er wordt rekening gehouden met extra studietijd voor studenten die zwanger zijn, vertraging als gevolg van ziekte en studenten die een invaliditeitsuitkering ontvangen.

van de door de instelling aangeboden opleidingen plus drie maanden.³⁶ De indicatoren 'studieduur' en 'afgestudeerden met werk' hebben hetzelfde gewicht in de bekostiging. Er is een mechanisme opgetuigd dat ervoor moet zorgen dat de taximeter toekenningen en de resultaat-gedreven toekenning in een vaste verhouding tot elkaar staan. Het deel van de resultaatbekostiging dat de instellingen niet ontvangen, wordt opgenomen in de kwaliteitsbekostiging.

De kwaliteit-gedreven bekostiging is opgehangen aan politieke prioriteiten. Zaken die hiermee worden gestimuleerd zijn digitalisering in het onderwijs en versterking van de begeleiding. Er zijn aanwijzingen dat de evaluatie hiervan voor een deel gekoppeld zal zijn aan kwaliteitsbeoordelingen aan de hand van studenttevredenheid (verkregen uit vragenlijsten voor studenten).

Opvattingen over het nieuwe model

De hervorming in de bekostiging werd met een grote meerderheid in het Deense parlement aangenomen, maar critici beweren dat het model meer politieke controle bevat dan eerder het geval was en meer de nadruk op studenttevredenheid legt dan op de kwaliteit van onderwijs. Voorstanders geven aan dat er nu op meer intelligente (en minder rigide) wijze met de studieduur-doelstelling wordt omgegaan. Het zou kunnen leiden tot verbeteringen in de studeerbaarheid van bestaande opleidingen en tot het introduceren van nieuwe opleidingen. Ook de introductie van vaste voeten wordt gezien als een stap vooruit (meer stabiliteit, meer vrijheid voor de instelling).

De studenten staan echter kritisch³⁷ tegenover het nieuwe werkgelegenheidselement in de bekostiging en geven aan dat de actuele arbeidsparticipatie van pas afgestudeerden niet moet worden toegeschreven aan de potentiële inzetbaarheid die hun opleiding heeft opgeleverd. Volgens hen is de werkgelegenheid afhankelijk van een groot aantal factoren, waarvan vele volledig buiten de controle van universiteiten liggen. Het financieel straffen van universiteiten die hun kwaliteit niet op orde hebben zou betekenen dat zij nog minder in staat zijn die kwaliteit te verbeteren. De regionaliseringscomponent in de bekostiging wordt bekritiseerd door de Universiteit van Kopenhagen, de grootste van het land, die waarschuwt dat extra bekostiging voor de campussen buiten de grote steden bezuinigingen voor deze universiteit tot gevolg hebben.

De vertegenwoordigers van universiteiten geven aan dat ze bang zijn voor een systeem waarbij de begrotingstoewijzing meer afhankelijk zal zijn van studenttevredenheid dan van de kwaliteit van het onderwijs. Een veeleisend studieprogramma zou niet noodzakelijkerwijs goede evaluaties krijgen van de studenten in een tevredenheidsonderzoek, zelfs als ze goede cijfers halen bij de examens. Ook waarschuwen de universiteiten voor de grotere nadruk op kortere, direct op de arbeidsmarkt georiënteerde opleidingen.

Al met al lijkt Denemarken met het nieuwe model te hebben gekozen voor een versterking van de kwaliteit van het onderwijs en de samenhang tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Dat betekende een meer beperkte focus op de kwantiteit in het onderwijssysteem. Tegelijkertijd is het systeem relatief eenvoudig en transparant en biedt het meer ruimte voor prioriteringen bij de onderwijsinstellingen.

³⁶ Als de studenten binnen drie maanden na de toegewezen studietijd aan hun diploma-eisen voldoen, krijgt de instelling een volledige beloning, maar voor de studenten die hun diploma meer dan een jaar vertraagd afronden, krijgen ze geen beloning.

³⁷ Zie University World News (Myklebust, 2017).

6. Finland: op weg naar een nieuw model

Huidige bekostigingsmodel

Finland heeft twee soorten instellingen voor hoger onderwijs: universiteiten (13 stuks), en hogescholen (25). Dienovereenkomstig zijn er twee bekostigingsmodellen voor het hoger onderwijs: een voor universiteiten en een voor hogescholen. Beide modellen zijn gebaseerd op output-gedreven formules en prestatieafspraken. Hieronder zijn de componenten in beide modellen weergegeven (Bron: Wereldbank).

Sinds 2013 worden Finse hoger onderwijsinstellingen bekostigd op basis van verschillende prestatiecriteria voor onderwijs en onderzoek. Voor de universiteiten is zo'n driekwart van de bekostiging formule-gedreven. Het overige deel is meer op afspraken gebaseerd. De overheidsbekostiging beslaat ongeveer twee-derde van het totale budget van de Finse universiteiten. Het resterende deel wordt gevormd door de onderzoeksmiddelen vanwege de Academie voor Wetenschappen, het Agentschap voor Innovatie (*Tekes*), stichtingen, bedrijven, en de Europese fondsen. Het model is sterk output-gedreven.

De indicatoren in de formule worden gemeten op basis van driejaarsgemiddelden om grote schommelingen van jaar op jaar te voorkomen. De bekostiging maakt gebruik van indicatoren zoals het aantal studenten dat binnen één academiejaar meer dan 55 studiepunten heeft behaald, diploma's, deelname aan het open universitaire onderwijs en certificaat (*non-degree*) programma's (i.v.m. een leven lang leren), aantal werkzame afgestudeerden, masterdiploma's toegekend aan buitenlandse studenten, en studentenoordelen. De onderzoekcomponent in de lump sum is eveneens sterk output-gedreven; deze is gebaseerd op het aantal wetenschappelijke publicaties en PhD's en verworven competitieve onderzoekfondsen.

De berekening van de onderwijsbijdrage vindt plaats op basis van één tarief. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bachelors en masters of type opleiding. Voor hun aandeel in het totaal aantal afgestudeerden in de kunsten, techniek, natuurwetenschappen, medicijnen, tandheelkunde en diergeneeskunde ontvangt een universiteit extra discipline-specifieke bekostiging (9% van het budget). Voor hogescholen wordt een vergelijkbaar principe gehanteerd maar is het aantal aandachtsgebieden kleiner.

FIGURE 5.1 Finland: Universities, core funding model, 2017

	Impact	Quality	Internationalisation	
Education 39%	Master's degrees 13%		Masters degrees awarded to foreign nationals 1%	Extent of activities
	Bachelor's degrees 6%		Student mobility to and from Finland 2%	
	Student credits in open university, specialization studies, studies based on cooperation and in non-degree programs 2%	Number of students who have gained at least 55 study credits 10%		
		Student feedback 3%		
	Number of employed graduates 2%			
Research 33%	PhD degrees 9%			
	Scientific publications 13%			
	Competitively allocated research funding 9% Internationally competitively allocated research funding 3% Nationally competed research funding and corporate funding 6%			
Other education and science policy consideration 28%	Strategic development 12% (Strategy of university, implementation of the strategy, national education and science policy aims)			
	Field-specific funding 9% (All fields of art, engineering, natural sciences, medicine, dentistry, veterinary medicine)			
	National duties 7% (Special national duties, teacher training schools, National Library of Finland)			

Source: Adapted from Ministry of Education and Culture Finland, n.d.

FIGURE 5.2 Finland: Universities of applied sciences, core funding model, 2017

	Regional impact and links with business and industry	Impact	
Education 79%	Bachelor's degrees 40%		Extent of activities
	Number of students who have gained at least 55 study credits 23%		
	Number of employed graduates 4%		
	Study credits in open UAS education and in non-degree programs 5%	Student feedback 3%	
	Degrees in vocational teacher training 2%	Student mobility to and from Finland 2%	
R&D 15%	External R&D funding 8%		
	Master's degrees 4%		
	Publications, public artistic and design activities, audiovisual material and ICT software 2%	Teacher and expert mobility 1%	
Strategic development 6%	Strategic development 5%		
	Field-specific funding 1%		

Source: Adapted from Ministry of Education and Culture Finland, n.d.

Note: UAS = university of applied sciences.

Het ministerie onderhandelt met de instellingen prestatieovereenkomsten uit voor periodes van vier jaar. De overeenkomsten betreffen de missie en doelstellingen van de instelling, de maatschappelijke impact en operationele effectiviteit, de ingezette middelen en de follow-up op indicatoren die voor de doelstellingen zijn vastgesteld. De prestatieovereenkomsten worden eenmaal per jaar herzien, waarna besluiten worden genomen over de voorgestelde budgetten voor het volgende jaar, en de doelstellingen voor concrete acties worden indien nodig herzien.

De bekostiging van het onderwijs is gebaseerd op het aantal afgeronde opleidingen voor de periode van de prestatieovereenkomst. Het overeengekomen aantal graden is een bovengrens voor de financiering van prestaties en zorgt ervoor dat de behoeften van de samenleving worden bereikt. Met de indicator

die in aanmerking neemt hoeveel studenten gedurende het jaar 55 studiepunten hebben behaald stimuleert het bekostigingsmodel de efficiëntie van het onderwijsproces in de zin van de gemiddeld benodigde studieduur en het aantal behaalde diploma's.

Naar een nieuw model

De bekostigingsmodellen voor zowel universiteiten als hogescholen zijn in de loop van de tijd aangepast (respectievelijk in 2013 en 2014) om de studierendementen te verbeteren en de overgang naar de arbeidsmarkt te versnellen. De Finse Instellingen voor hoger onderwijs worden geconfronteerd met veel veranderingen, waaronder een daling van het aantal studenten en faculteiten; een daling van de financiering; en invoering van hervormingen die in 2021 zullen worden doorgevoerd en die gericht zijn op het versterken van de focus op output en concurrentie, en op een sterkere profilering van universiteiten en hogescholen.

Hoewel er inspanningen zijn gedaan om een transparanter en eenvoudiger bekostigingsmodel te ontwikkelen om het sturingspotentieel ervan te vergroten, is het omvangrijke op indicatoren gebaseerde model, met name in het geval van Finse universiteiten, in de loop der jaren steeds complexer geworden omdat er een tendens is geweest om nieuwe elementen te introduceren.³⁸

Er is een nieuw bekostigingsmodel ontwikkeld door een werkgroep met betrokkenen vanuit de studenten, academisch personeel en andere onderwijs- en onderzoekgerichte professionals. Het model is gebaseerd op de "Visie op hoger onderwijs en onderzoek 2030" van het ministerie van Onderwijs en Cultuur die in 2017 werd gelanceerd.³⁹ In januari 2019 werden de nieuwe modellen voor universiteiten en hogescholen goedgekeurd door het parlement. De modellen hebben op de periode 2021-2024 betrekking en worden van kracht op 1 januari 2021. De prestatie-indicatoren zijn echter nu al relevant omdat de driejaarsgemiddelden van de indicatoren worden berekend met behulp van de prestaties over 2017-2019.

De nieuwe financieringsmodellen bieden sterkere prikkels voor strategische ontwikkeling en toekomstgerichte vernieuwing op lange termijn bij elke hoger onderwijsinstelling. Strategieën voor de universiteiten en hogescholen en hun strategische bekostiging worden opgesteld in een interactief en open proces.

Het aandeel van diploma's in de bekostiging van hogescholen is verhoogd tot 56% (nu 40%) en bij de universiteiten tot 30% (nu 19%). In het nieuwe model spelen studiepunten niet meer mee; de rol is overgenomen door het aantal BA en MA diploma's. Wel zijn er in de prestatieafspraken aandacht voor doelen van de instelling ten aanzien van de gerealiseerde studieduur. Aldus blijven er prikkels voor snellere voltooiing. Het benadrukken van tijdig afstuderen draagt bij aan het doel om het aantal afgestudeerden te vergroten, het opleidingsniveau in Finland te verhogen en een efficiënter hoger onderwijsstelsel te bewerkstelligen.

De werkgroep die het nieuwe model ontwikkelde benadrukt dat de nadruk op diploma's in plaats van procesindicatoren als studiepunten geen afbreuk doet aan het belang van studiekwaliteit, studentgerichtheid en kennis-gebaseerd leren. De aandacht voor de kwaliteit van de diploma's in het

³⁸ Melin, G. *et al.* (2015), *Towards a future proof system for higher education and research in Finland*. Ministry of Education and Culture, Finland.

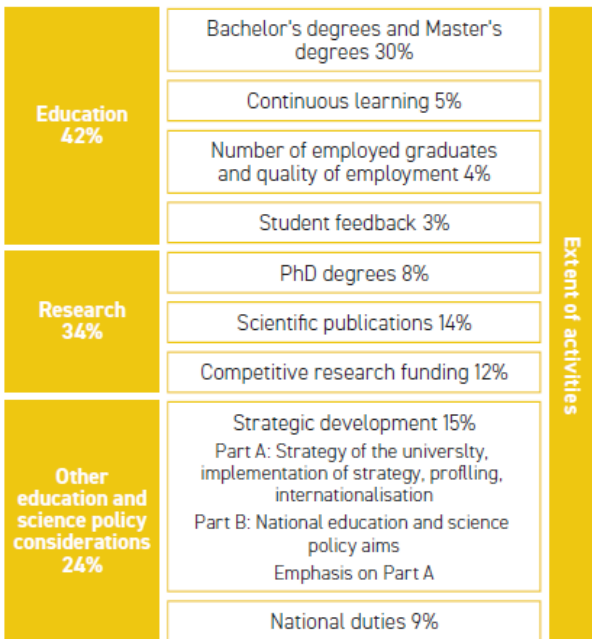
³⁹ Zie: <https://minedu.fi/en/vision-2030>

bekostigingsmodel wordt benadrukt door de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs, maar ook door rekening te houden met de arbeidsparticipatie⁴⁰ en de feedback van afgestudeerden.

Bijdragen aan een leven lang leren door hogeronderwijsinstellingen zullen aanzienlijk worden versterkt. Het aandeel van de betreffende indicator in de bekostigingsmodellen groeit tot 9% bij hogescholen (momenteel 5%) en tot 5% (momenteel 2%) bij universiteiten. Een deel hiervan is gericht op collaboratieve studies, die de nadruk leggen op interuniversitaire samenwerking, profilering en taakverdeling, evenals de noodzaak om flexibele opleidingsmogelijkheden te ontwikkelen. In de toekomst zal permanente educatie credits omvatten voor open hoger onderwijs, specialisatieopleiding, en voorbereidend onderwijs voor immigranten.

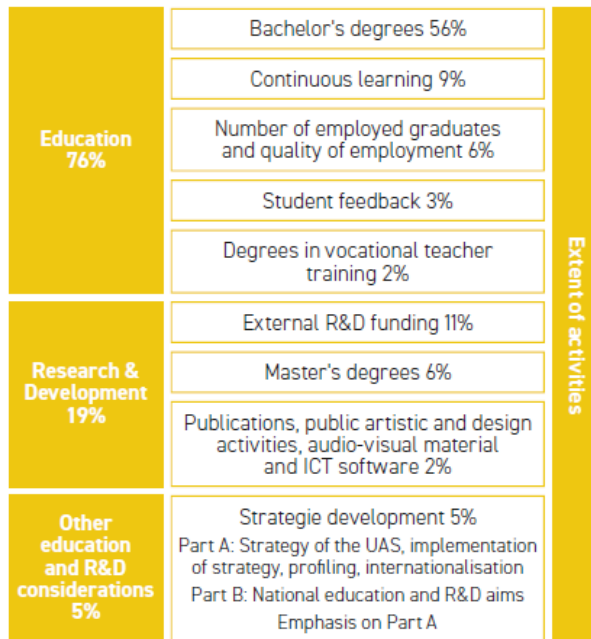
Future plans (time horizon 2021)

FIGURE 5.3 Finland: Universities core funding, 2021



Source: Halonen and Wahlfors (2018, 8).

FIGURE 5.4 Finland: Universities of applied sciences core funding, 2021



Source: Ministry of Education and Culture Finland (2019).

Note: UAS = university of applied sciences.

Bron: website Ministerie van Onderwijs en Cultuur Finland

⁴⁰ Net als in het Deense bekostigingsmodel (zie eerder hoofdstuk in deze rapportage).

7. Noorwegen: resultaatgerichte bekostiging

Inleiding

Noorwegen heeft momenteel 10 universiteiten, 6 hogescholen (*høyskoler* - in het Engels *university colleges*) en 5 gespecialiseerde hogescholen. Noorwegen kent een binair hoger onderwijsstelsel, met de aantekening dat aan de hogescholen ook wetenschappelijk onderzoek wordt uitgevoerd en dat sommige hogescholen bevoegd zijn tot het uitreiken van de PhD-grad. Desalniettemin worden traditionele wetenschappelijke onderwijsprogramma's en promotietrajecten voornamelijk gevolgd aan de universiteiten. De hogescholen bieden voornamelijk meer op de praktijk gerichte programma's aan. In het recente verleden is het aantal instellingen gedaald door fusies – ook tussen universiteiten met naburige hogescholen. Behalve de publieke instellingen zijn er nog een groot aantal private aanbieders van hoger onderwijs, waarvan in totaal 15 ook publieke middelen ontvangen. Voor het hoger onderwijs aan openbare instellingen hoeft geen collegegeld te worden betaald; wel betalen studenten elk jaar een financiële bijdrage voor studentenvoorzieningen.

Contouren bekostigingsmodel

De publieke bekostiging van het Noorse hoger onderwijs bestaat uit basisbekostiging en resultaat-gebaseerde bekostiging. De basisbekostiging is een vaste voet per instelling. Voor de sector als geheel beslaat basistoewijzing 67% van de publieke bekostiging voor universiteiten en hogescholen. De resultaat-gebaseerde bekostiging vormt de resterende 33%. De verhouding tussen basisbekostiging en resultaat-gebaseerde bekostiging varieert tussen de instellingen, vanwege onderlinge verschillen wat betreft historie en prestaties. Voor de Universiteit van Oslo beslaat de basisbekostiging 68% in 2019 en voor de Universiteit van Tromsø 74%.

De instellingen ontvangen een lump sum van het ministerie voor hun onderwijs, onderzoek en andere taken. Ze bezitten een grote mate van autonomie en strategische manoeuvreerruimte om zelf prioriteiten vast te stellen wat betreft de gebieden waarop zij zich richten om de instellingsdoelstellingen en de doelstellingen voor de hoger onderwijssector als geheel te bereiken. Het ministerie heeft een aantal breed geformuleerde doelen geformuleerd en overlegt jaarlijks met de instellingen over hun bijdrage hieraan.

In 2002 werd een nieuw prestatie-gedreven bekostigingsmodel ingevoerd. Het model was een reactie op de groei van het aantal studenten en ontwikkelingen in de kosten van hoger onderwijs. 25 procent van de instellingsbekostiging werd gebaseerd op het aantal studiepunten, afgestudeerden en uitwisselingsstudenten. De indicator met betrekking tot studiepunten is het aantal studenten dat 60 studiepunten behaalt; een maatstaf die erg lijkt op die in buurland Finland. Het model bevat tevens prikkels om de onderzoekoutput te verhogen via parameters als het aantal onderzoekpublicaties en het volume aan externe in competitie verworven onderzoeksmiddelen.

In 2017 werden, op basis van het advies van een expertgroep⁴¹, enkele aanpassingen aangebracht in de op prestaties gebaseerde component in de bekostiging. Twee nieuwe indicatoren werden toegevoegd en enkele parameters werden aangepast. Een van de nieuwe indicatoren, het aantal afgestudeerden, is

⁴¹ Hægeland, T., Ervik, A. O., Hansen, H. F., Hervik, A., Lommerud, K. E., Ringdal, O., ... Stensaker, B. (2015), *Finansiering for kvalitet, mangfold og samspill: Nyt finansieringssystem for universiteter og høyskoler*. Oslo.

gericht op hogere studierendementen. De tweede nieuwe indicator, publieke en private inkomsten, is gericht op meer samenwerking tussen de instellingen en externe actoren in de private en publieke sector. Het tarief voor de studentenuitwisselingsindicator werd verhoogd om de internationale mobiliteit te vergroten.

Daarnaast werden prestatieafspraken tussen het ministerie en elke hoger onderwijsinstelling ingevoerd. In eerste instantie voor tien pilot-instellingen. Het doel is dat de resterende instellingen tegen 2019 een prestatieovereenkomst met het ministerie hebben. De publieke bekostiging is tot nu toe niet gekoppeld aan deze prestatieovereenkomsten.

De compartimenten: basis- en resultaatbekostiging

De basisbekostiging (de min of meer vaste voet) zorgt voor stabiliteit en langetermijnfinanciering. De omvang van de basisfinanciering voor elke instelling hangt van vele factoren af. Ze is sterk historisch bepaald (met name door het in het verleden toegekende aantal studieplaatsen) en houdt rekening met het profiel en de breedte van de instelling, de exploitatie en het onderhoud van gebouwen, en met speciale voorzieningen en opdrachten (o.a. musea). Sommige instellingen ontvangen een extra basisbekostiging om de capaciteit vanwege nieuwe opleidingen te kunnen uitbreiden. In 2019 beslaat de basisbekostiging voor de sector in totaal 24,8 miljard NOK.⁴²

De resultaatgerichte bekostiging is het resultaat van wat elke instelling heeft bereikt op acht kwantitatieve indicatoren. Dit dient instellingen te stimuleren om hun prestaties op de desbetreffende terreinen te verbeteren. De resultaat-gebaseerde bekostiging bedraagt ongeveer 12,2 miljard NOK in 2019 en wordt verdeeld op basis van de indicatoren genoemd in onderstaande tabel.

Tabel 1. Compartimenten in resultaatgerichte bekostiging in 2019

Compartiment	Aandeel in resultaat-gebaseerde bekostiging
1. aantal studiepunten (open kader)	64,1%
2. aantal uitwisselingsstudenten, inclusief Erasmus + studenten (open kader)	1,3%
3. aantal diploma's (open kader)	15,5%
4. aantal promovendi (open kader)	4,8%
5. EU-fondsen (gesloten kader)	4,3%
6. inkomsten vanuit de Noorse onderzoeksraad (<i>Noregs forskingsråd</i>) en het Regionaal Onderzoeksfonds (<i>regionale forskingsfond</i>) (gesloten kader)	2,6%
7. inkomsten uit subsidie- en contractactiviteiten (de <i>bidrags- og oppdragsaktivitetar</i> : BOA) (gesloten kader)	2,6%
8. wetenschappelijke publicaties (publicatiepunten) (gesloten kader)	4,8%
Totaal (NOK 12,2 mld)	100%

Bron: Berekening o.g.v. Kunnskapsdepartementet (2018), *Orientering om statsbudsjettet 2019 for universitet og høyskolar*. Zie: http://www.regjeringen.no/orientering_statsbudsjettet_uh

⁴² 10 NOK komt bij benadering overeen met 1 €.

De op prestaties gebaseerde bekostiging bestaat uit compartimenten met een open begrotingskader (1 t/m 4) en compartimenten met een gesloten begrotingskader (5 t/m 8). Binnen het *open kader* (86% van het totaal van de resultaatgerichte bekostiging voor het jaar 2019) ontvangen de instellingen een toewijzing op basis van hun resultaten op de bijbehorende indicatoren, ongeacht de resultaten van de andere instellingen. Dit betekent dat de instellingen meer geld krijgen als ze meer studiepunten, diploma's, promovendi en uitwisselingsstudenten hebben. Dienovereenkomstig ontvangen instellingen lagere toewijzingen als ze een daling vertonen.

De compartimenten op basis van het aantal wetenschappelijke publicaties, de EU-financiering, de *forskringsråd* en de BOA-inkomsten kennen een *gesloten kader* (d.i. een gegeven omvang). In totaal beslaat het gesloten kader in 2019 zo'n 14% van de resultaatgerichte bekostiging. 'Gesloten' betekent dat de toekenningen aan de afzonderlijke instellingen uit hoofde van deze compartimenten alleen toenemen als de relatieve prestatie van de instelling ten opzichte van die van de overige instellingen in de sector een toename laat zien. Er is als het ware sprake van een *zero sum game*. De tarieven (d.i. prijzen) voor de indicatoren in elk van deze gesloten compartimenten worden driemaandelijks herberekend op basis van de geaggregeerde resultaten in de sector.

Uit tabel 1 is op te maken dat het aantal behaalde studiepunten de belangrijkste indicator is als het om het variabele, resultaat-gebaseerde budget gaat. Gemiddeld genomen gaat het om bijna twee-derde van het variabele compartiment. Voor afzonderlijke instellingen kan de omvang uiteraard hoger of lager uitvallen als gevolg van de prestaties van de desbetreffende instelling. In 2019 bedroeg deze 50% van de variabele bekostiging voor de Universiteit van Oslo en 57% voor die van de Universiteit van Bergen.

Een aantal van de publieke instellingen (vooral instellingen met een profiel in de kunsten) evenals de meeste private instellingen nemen alleen deel aan een beperkt aantal van de resultaatgerichte compartimenten. De private hogeronderwijsinstellingen ontvangen een lager tarief per prestatie dan de publieke omdat zij (in tegenstelling tot de publieke instellingen) de vrijheid hebben om een collegegeld te heffen. Afhankelijk van de instelling in kwestie bedraagt het publieke bekostigingstarief tussen de 30% (BI Norwegian Business School) en de 70% (Bergen School of Architecture) van de tarieven voor de publieke instellingen.

De gegevens die de basis vormen voor de prestatie-gedreven bekostiging worden voornamelijk verkregen uit de *Database for statistikk om Høgre utdanning* (DBH) van het *Norwegian Centre for Research Data* (NSD). Behaalde studiepunten worden omgezet in eenheden van 60 studiepunten (fte's). Voor de berekening van de omvang van de compartimenten 'studiepunten' en diploma's worden zes tarieven (categorieën A t/m F) gehanteerd. Deze worden toegepast op voortschrijdende gemiddelden van de prestaties in de drie voorafgaande jaren. Voor andere compartimenten is de basis de realisatie twee jaar terug in de tijd. Publicaties worden onderscheiden in drie typen en twee kwaliteitsniveaus, elk met hun tarief. De tarieven drukken o.a. de wens uit om nationaal en internationaal samen te werken aan wetenschappelijke publicaties.

Er zijn van de zijde van het Noorse ministerie van Onderwijs geen plannen om de formule-gedreven bekostiging te herzien of de prestatiecomponent (zoals in Denemarken) een lager gewicht toe te kennen. De reden is dat de rendementen in Noorwegen aan de lage kant zijn en er relatief veel switch plaatsvindt. Door onder meer studiepunten en diploma's te bekostigen worden instellingen gestimuleerd meer te doen aan het studiesucces van hun studenten. De laatste wijziging vond plaats in 2017 en momenteel wordt een onderzoek in gang gezet om de pilot met prestatiecontracten te laten evalueren.

8. Afsluitende opmerkingen over studiepuntbekostiging

Internationaal gezien komt studiepuntbekostiging, in tegenstelling tot voucher-gestuurde bekostiging, veel vaker voor. In Vlaanderen en de Scandinavische landen (Denemarken, Noorwegen, Finland en Zweden⁴³ is al gedurende zeer veel jaren ervaring opgedaan met een publieke bekostiging die voor een deel loopt via het aantal door studenten behaalde studiepunten (in Vlaanderen daarnaast ook het aantal punten waarvoor studenten zich inschrijven). In de meeste van deze landen zijn de betrokkenen in het hoger onderwijs (instellingen, studenten, ministerie) redelijk positief over het onderdeel studiepunten. Sterke aanwijzingen dat het opnemen van studiepunten in de bekostigingsformule tot gevolg zou hebben dat instellingen de kwaliteit zouden veronachtzamen zijn niet gevonden. Ook lijkt het werken met studiepunten niet te leiden tot klachten over de administratieve lasten van het systeem.

Wel zijn er in de betreffende landen in de loop van de tijd aanpassingen in de bekostigingsformules doorgevoerd en zijn nieuwe parameters toegevoegd bovenop de parameter studiepunten, bijvoorbeeld om instellingen te stimuleren dat hun studenten met een diploma uitstromen. In alle hier geïnterviewde landen met studiepuntbekostiging staat ook het beperken van de studieduur van afgestudeerden hoog op de beleidsagenda.

In twee van de Scandinavische landen (Denemarken, Finland) is recent de doorstroom van afgestudeerden naar de arbeidsmarkt in de bekostigingsformule geïntroduceerd, ondanks alle bezwaren die een dergelijke arbeidsmarkt-indicator mogelijk oproept.

Terwijl Vlaanderen de onderwijsbekostiging van de instellingen voor het grootste deel blijft koppelen aan studiepunten is het gewicht van studiepunten in de Deense en Finse bekostigingsformules recentelijk verlaagd. In Denemarken is dat gedaan om in het bekostigingsmodel kwaliteit sterker door te laten klinken dan kwantiteit. In Noorwegen worden via de bekostiging prestaties weliswaar sterk gestimuleerd, maar is er daarnaast via een relatief omvangrijke vaste voet nog steeds veel aandacht voor stabiliteit in de bekostiging per instelling. Opvallend in de Noordse landen is verder de aandacht voor een leven lang leren en internationalisering in de bekostiging – uitgedrukt door studiepunten opgenomen door studenten in de betreffende programma's.

⁴³ In deze rapportage is de bekostiging in Zweden niet aan de orde gekomen. Ook in Zweden is de bekostiging deels aan studiepunten opgehangen.

Literatuur en andere gebruikte bronnen

Algemeen

Boer, H. de, B. Jongbloed, P. Benneworth, L. Cremonini, R. Kolster, A. Kottmann, K. Lemmens-Krug, H. Vossensteyn (2015), *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Jongbloed, B. & J. Koelman (2000), *Vouchers for higher education? A survey of the literature commissioned by the Hong Kong University Grants Committee*. Enschede: CHEPS.

Jongbloed, B. & H. Vossensteyn (2007), *Learning entitlements in higher education. International practice and experience with learning entitlements in higher education: Australia, Colorado, Germany and the Netherlands. A study for the University Grants Committee Hong Kong*. Enschede: CHEPS.

Jongbloed, B., H. de Boer, F. Kaiser en H. Vossensteyn (2018), *Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten*. Onderzoek uitgevoerd i.o.v. het Ministerie van OCW. Enschede: CHEPS.

Colorado

Fox, K. (2006), *Vouchers in public higher education: The Colorado approach to funding and access*. Boulder, CO: Western Interstate Commission for Higher Education.

Hillman, N.W., Tandberg, D.A. and Gross, J.P. (2014), Market-based higher education: Does Colorado's voucher model improve higher education access and efficiency? *Research in Higher Education* 55.6: 601-625.

Website: <https://financialaid.colostate.edu/cof/>

Denemarken

Email communicatie met: Evanthia K. Schmidt (Associate professor/Research director, Department of Political Science, Danish Centre for Studies in Research and Research Policy, Aarhus University)

Website Deense onderwijsministerie:

<https://ufm.dk/en/education/higher-education/danish-universities/the-universities-in-denmark/funding-for-danish-universities>

Myklebust, J.P. (2017), Performance-related university funding reform agreed. *University World News*. Zie: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20171201152155351>

Finland

Website Onderwijsministerie:

https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/korkeakouluille-uusi-rahoitusmalli

(Een nieuw financieringsmodel voor universiteiten; 17 jan. 2019)

<https://minedu.fi/en/vision-2030>

World Bank (2019), *Performance Agreements. Overview of the status quo in Croatia, Netherlands, Finland, Estonia, Latvia, Germany* (ongepubliceerd document).

Communicatie met Jussi Kivisto (Tampere)

Noorwegen

Interview met Ingvild Marheim-Larsen (Noorse Ministerie van Onderwijs)

EURYDICE website: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-54_en

Kunnskapsdepartementet (2018), *Orientering om statsbudsjettet 2019 for universitet og høgskolar*. Zie: http://www.regjeringen.no/orientering_statsbudsjettet_uh

Singapore

SkillsFuture website: <https://www.skillsfuture.sg/AboutSkillsFuture>

Artikel John Ross in THES:

<https://www.timeshighereducation.com/news/lifelong-learning-vital-singapore-avert-bleak-future>

Vlaanderen

Interviews/emails met:

- Koenraad Debackere (hoogleraar en algemeen beheerder van de KU Leuven)
- Linda De Kock (Afdelingshoofd Departement Onderwijs en Vorming, Afdeling Hoger Onderwijs en Volwassenenonderwijs, Ministerie van Onderwijs & Vorming, Vlaanderen)

Huys, I., K. Debackere en L. De Kock (eds.) (2009) *Higher education in the Flemish Community of Belgium, the French Community of Belgium, Luxembourg and the Netherlands, Bologna 1999-2009*, Brussels: Expertisecentrum O&O Monitoring van de Vlaamse Gemeenschap, in collaboration with the Flemish Ministry of Education and Training.

Ministerie van Onderwijs & Vorming (2015), *Evaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechanisme in het hoger onderwijs*. Brussel: Departement Onderwijs en Vorming.

<https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/wat-is-het-leerkrediet>

<https://www.kdg.be/voor-studenten/leerkrediet> (Karel de Grote Hogeschool)

VOKA (2018), *Hoger onderwijs, slimmere financiering*. VOKA paper mei 2018. Zie: <https://www.voka.be/nieuws/hoger-onderwijs-slimmere-financiering>

Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024. Zie: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>

Zwitserland

Website: <https://www.ge.ch/beneficier-cheque-annuel-formation>

Messer, D. & S.C. Wolter (2009). *Money matters: Evidence from a large-scale randomized field experiment with vouchers for adult training*. IZA DP No. 4017.

Schwerdt, G., D. Messer, L. Woessmann, and S. C. Wolter (2012). The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics* 96 (78), 569-583.

Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L. & S.C. Wolter (January 2011). *Effects of adult education vouchers on the labor market: Evidence from a randomized field experiment*. CESIFO Working paper no. 3331.

BIJLAGE: Aandachtspunten bij de inventarisatie

A. Vragen studiepuntbekostiging

1. Welke landen kennen momenteel een (vergelijkbaar) studiepuntbekostigingssysteem?
2. Hoe ziet dit systeem voor studiepuntbekostiging er precies uit en hoe lang kent het land dit systeem?
3. Op welke doelgroep studenten heeft het systeem van studiepuntbekostiging betrekking? (bijv. jongere/jongvolwassen initiële studenten en/of (werkende) volwassen post-initiële studenten)
4. Op welk type opleidingen heeft het systeem van studiepuntbekostiging betrekking? Gaat het om formele opleidingen leidend tot een graad en/of ander type opleidingen en (non-formele) scholing?
5. Is dit systeem van studiepuntbekostiging in plaats van of ter aanvulling op andere funding systems (zoals performance indicators/block grant e.d.)?
6. Komen in dit land private onderwijsinstellingen ook in aanmerking voor studiepuntbekostiging (indien sprake is van erkend privaat onderwijsaanbod)?
7. Wat is bekend over de ervaringen en effecten van het systeem van studiepuntbekostiging? Effecten op (additionele) deelname in het algemeen, effecten op deelname van specifieke doelgroepen, effecten op aard en omvang aanbod opleidingen etc.
8. Wat zijn aandachtspunten en kritische succesfactoren op basis van de aanpak en ervaringen in dit land met studiepuntbekostiging?
9. Zijn er beleidsvoornemens te melden m.b.t. eventuele doorontwikkeling of aanpassing in het systeem van studiepuntbekostiging?

B. Vragen vraagfinanciering

1. Welke landen kennen een (vergelijkbaar) vraagfinancieringssysteem?
2. Hoe ziet dit systeem voor vraagfinanciering er precies uit en hoe lang kent het land dit systeem?
3. Op welke doelgroep studenten heeft het systeem van vraagfinanciering betrekking? (bijv. jongere/jongvolwassen initiële studenten en/of (werkende) volwassen post-initiële studenten)
4. Op welk type opleidingen heeft het systeem van vraagfinanciering betrekking? Gaat het om formele opleidingen leidend tot een graad en/of ander type opleidingen en (non-formele) scholing?
5. Is dit systeem van vraagfinanciering in plaats van of ter aanvulling op andere funding systems (zoals performance indicators/block grant e.d.)?
6. Komen in dit land private onderwijsinstellingen ook in aanmerking voor vraagfinanciering, kan de student de middelen ook besteden bij private instellingen (indien sprake is van erkend privaat onderwijsaanbod)?
7. Wat is bekend over de ervaringen en effecten van het systeem van vraagfinanciering? Effecten op (additionele) deelname in het algemeen, effecten op deelname van specifieke doelgroepen, effecten op aard en omvang aanbod opleidingen, dead weight loss (verdringing private bijdragen) etc.
8. Wat zijn aandachtspunten en kritische succesfactoren op basis van de aanpak en ervaringen in dit land met vraagfinanciering?
9. Zijn er beleidsvoornemens te melden m.b.t. eventuele doorontwikkeling of aanpassing in het systeem van vraagfinanciering?