

Als universiteiten zich niet langer druk hoeven te maken over financiële modellen en de groei van de sector,

biedt dat ademruimte. Dan kunnen ze weer fundamenteel nadenken over de vraag wat ze wezenlijk willen zijn

en wat ervoor nodig is om daar te komen.

Zin en onzin van de ‘perverse prikkel’

Een blik op discussies over bekostiging

Wesley Boer & Boudewijn Peters

W

einig onderwerpen zijn zo vaak onderdeel van discussie als de bekostiging, zowel in euro's als in systematiek, van de Nederlandse universiteiten.

Door een verdubbeling van het aantal studenten zijn daar de afgelopen jaren grote tekorten ontstaan, zo bleek onder meer uit onderzoek van PwC Strategy& (2021). De recente investeringen van het kabinet-Rutte IV hebben deze disbalans enigszins hersteld, maar hebben de bekostigingssystematiek in de basis niet veranderd.

Wanneer het in de sector gaat over de bekostiging, valt al snel de term ‘perverse prikkel’. Universiteiten zijn namelijk voor een deel van hun bekostiging afhankelijk van de aantallen studenten, behaalde diploma's en promoties. De snelle groei van het aantal studenten, inclusief die van het aantal internationale studenten, wordt door de politiek en in onze sector regelmatig in verband gebracht met het behalen van financiële voordelen. Universiteiten zouden niet stil kunnen blijven zitten en zouden wel móeten groeien in studentenaantallen; als andere universiteiten groeien, daalt immers het eigen ‘marktaandeel’. Het gevolg zou een kleiner deel van de taart zijn, lees: minder geld. Toch is die perverse prikkel een stuk minder groot dan wel wordt gedacht. Dat houdt – helaas – alleen niet in dat de huidige bekostiging geen problemen kent.

Drie geldstromen

Laten we eerst de achtergrond schetsen van de huidige bekostigingssystematiek. De Nederlandse universiteiten zijn gericht op het verzorgen van academisch onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en het overdragen van kennis naar de maatschappij, ook wel bekend als valorisatie. Voor

het betalen van salarissen, gebouwen, materialen en alle andere noodzakelijke kosten voor het organiseren hiervan, hebben ze drie hoofdvormen van inkomsten:

1. De *eerste geldstroom* bestaat uit de rijksbijdrage die universiteiten ontvangen vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het Rijk bepaalt deze bijdrage op basis van het totale aantal Nederlandse studenten en studenten uit de Europese Economische Ruimte (EER). OCW verdeelt dit budget over de instellingen op basis van haar verdeelmodel.
2. De *tweede geldstroom* betreft de publieke onderzoeksbekostiging die de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) verdeelt over de universiteiten. Wetenschappers schrijven hiervoor onderzoeksvorstellen en de beste voorstellen ontvangen financiering.

Universiteiten zouden

wel móeten

groeien in

studentenaantallen

3. De *derde geldstroom* bestaat uit de inkomsten van een universiteit via bijvoorbeeld contractonderzoek in samenwerking met het bedrijfsleven, collectebusfondsen zoals de Nierstichting of KWF Kankerbestrijding en postinitieel contractonderwijs.

Ten slotte hebben universiteiten ook nog inkomsten die niet gerelateerd zijn aan academisch onderwijs en onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn inkomsten uit sportfaciliteiten op de campus, het universiteitsrestaurant, opbrengsten uit vermogen of de verkoop van onroerend goed. Omdat de rijksbijdrage van het ministerie van OCW de grootste bron van inkomsten is, zullen wij ons daarop richten.

Korte geschiedenis

De universitaire bekostiging heeft in de afgelopen zeventig jaar een dynamische geschiedenis doorgemaakt.

Tot 1960 was ze vooral gebaseerd op een declaratiebasis zonder bekostigingsmodel. Sindsdien heeft de overheid een beweging gemaakt naar bekostigingsmodellen met een koppeling tussen taken en middelen. Dat had in de eerste jaren de vorm van een lumpsum voor personeel en voor materiële kosten, waarbij universiteiten de middelen uit de ene pot niet mochten gebruiken voor de andere. In 1978 voerde de overheid het ITT-model in: Intentionele Taakstelling en Toewijzing. Dit model bevatte een minder directe koppeling tussen onderzoeksmiddelen en studentenaantallen en introduceerde een vaste voet door de bekostiging van personeelskosten niet meer volledig te bepalen op basis van studentenaantallen.

In de dynamische periode 1993-2003 is het bekostigingsmodel vier keer aangepast. Dat is volgens Groot & Van Helden (2017) mede een gevolg van het feit dat zowel de minister als de instellingen wezen op de tekortkomingen in het verdeelmodel en de toenemende complexiteit als gevolg hiervan. Uiteindelijk is bij de invoering van de bachelor-masterstructuur in 2003 het huidige 'BaMa-model' geïntroduceerd. Vanaf 2010 is de nadruk daarbij meer komen te liggen op nominaal bekostigde inschrijvingen, naast de diploma's. Zie voor een gedetailleerde geschiedenis van de universitaire bekostigingsmodellen Jongbloed & Salerno (2003), Groot & Van Helden (2017) en OCW (2023b).

In de huidige bekostiging zien wij twee aparte dynamieken die in elkaar grijpen en die nadere toelichting behoeven. Wij noemen dit het eerste en het tweede niveau van het bekostigingsmodel. Niveau 1 betreft het bepalen van het totale budget, niveau 2 het model van verdeling over de universiteiten (zie ook afbeeldingen op pp. 8-9).

Niveau 1: bepaling totale budget

Allereerst bepaalt de Rijksoverheid hoeveel geld er in totaal beschikbaar is voor de universitaire rijksbijdrage. Het gaat

In de dynamische periode 1993-2003 is het bekostigingsmodel

vier keer aangepast

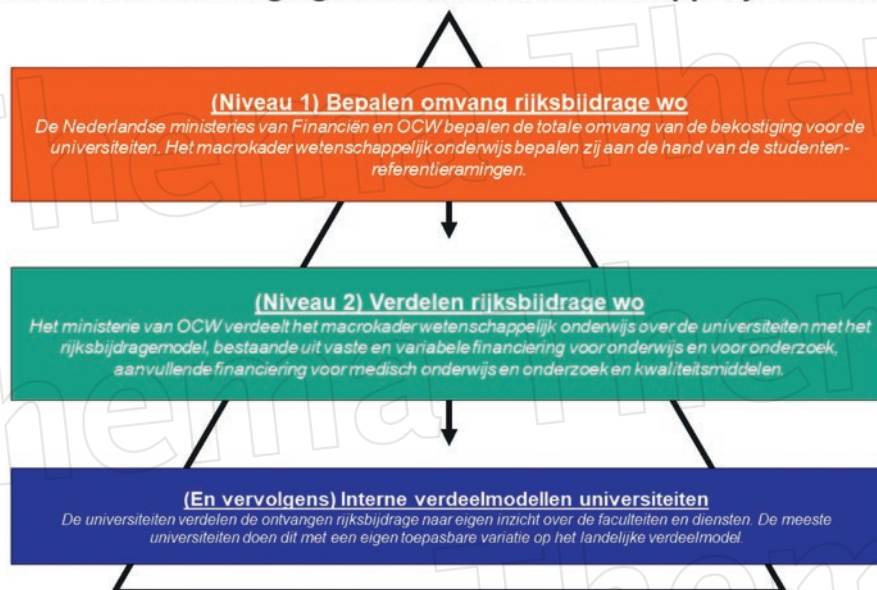
om de hoeveelheid middelen die OCW ontvangt van het ministerie van Financiën. Daarvoor baseert ze zich op de studentenramingen, ook wel de referentieraming genoemd. Deze stelt OCW jaarlijks vast; de raming geeft een beeld van de verwachte ontwikkeling van de studentenaantallen. Simpel gezegd bepaalt het totaal aantal verwachte studenten uit Nederland en de Europese Economische Ruimte in combinatie met het onderwijstarief van OCW (8.700 euro per student in 2024 volgens de begroting 2024 van het ministerie van OCW) de totale onderwijsbekostiging. Veranderen de studentramingen, dan verandert ook het macrokader onderwijs.

Het macrokader voor onderzoek, de onderzoeksbekostiging in de rijksbijdrage, wordt alleen geïndexeerd voor inflatie door middel van de loonprijsbijstelling en kan alleen verder worden verhoogd met specifieke investeringen van het kabinet. Bij groeiende studentenaantallen neemt ceteris paribus het macrokader onderwijs dus toe, terwijl het macrokader onderzoek gelijk blijft. Deze beweging is logischerwijs andersom bij een dalend studentenaantal.

Niveau 2: verdeling over universiteiten

Na het bepalen van het totale budget moet de overheid dit budget verdelen over de universiteiten. Voor zowel het macrokader onderwijs als het macrokader onderzoek is sprake van – deels historisch bepaalde – vaste en variabele bekostiging. Bij de onderzoeksbekostiging bepaalt het Rijk eerst de variabele bekostiging; het bedrag dat overblijft is beschikbaar voor de vaste bekostiging. Bij de onderwijsbekostiging gaat dat precies andersom: daar is het budget voor de variabele bekostiging het resultaat van het totale macrokader onderwijs minus de vaste bekostiging. De variabele onderwijsbekostiging, het budget dat overblijft, wordt verdeeld onder de universiteiten door het totale budget voor de variabele onderwijsbekostiging te delen door het totale aantal gewogen bekostigde inschrijvingen (studenten) en bekostigde graden (diploma's) van alle universiteiten. Het resultaat is een tarief per bekostigde inschrijving en graad. Dit wordt vervolgens vermenigvuldigd met het aantal gewogen bekostigde inschrijvingen en graden van een

Niveaus van bekostiging Nederlands wetenschappelijk onderwijs



individuele universiteit. In feite is het uiteindelijk een relatief eenvoudige berekening van tarief (P) x aantal (Q).

Bij de onderzoeksbekostiging vinden soortgelijke dynamieken plaats bij het berekenen van het bedrag per promotie of ontwerpercertificaat en bij de bachelor- en masterdiploma's. Het verschil met de onderwijsbekostiging is dat de variabele onderzoeksbekostiging gebruikmaakt van driejaarsgemiddelden en de onderwijsfinanciering de aantallen van één peiljaar.

Bijzonder is dus dat voor het bepalen van het totale macrokader onderwijs het totaal aantal studenten uit Nederland en de Europese Economische Ruimte bepalend is, terwijl bij de verdeling van het variabele onderwijsbudget alleen de bekostigde inschrijvingen en graden van belang zijn. Zoals hiervoor bleek, groeit de totale onderwijsbekostiging bij groeiende studentenaantallen; deze groei op basis van alle studenten uit Nederland en de Europese Economische Ruimte slaat neer in het variabele deel, de teller neemt toe. De gewogen bekostigde inschrijvingen en graden, de noemer, stijgen naar verhouding minder, doordat er sprake is van bekostigde en niet-bekostigde studenten. Het gevolg hiervan is dat het tarief per gewogen bekostigde inschrijving en graad toeneemt. Met andere woorden: een universiteit met gelijkblijvende of zelfs licht dalende studentenaantallen gaat er in euro's op vooruit, mits het totaal aantal studenten in de universitaire sector blijft groeien.

Het omgekeerde effect kan zich ook voordoen: wanneer de sector als geheel krimpt, daalt het onderwijstarief en krijgt een alsnog groeiende universiteit meer studenten met (relatief) minder onderwijsbekostiging. Dit leidt ertoe dat universiteiten afhankelijk zijn van elkaar, waardoor ook het beeld is ontstaan dat iedereen moet groeien: als de sector krimpt, moeten alle universiteiten bekostiging inleveren.

Dode cobra's

Zoals wij eerder schreven, gaan discussies over de bekostiging van de Nederlandse universiteiten vaak over de vermeende perverse prikkel. Universiteiten moeten blijven groeien, omdat zij anders marktaandeel verliezen en minder bekostiging ontvangen. Om te duiden wat een perverse prikkel precies is, hebben wij de Van Dale geraadpleegd. Het woordenboek stelt dat het iets is dat het tegenovergestelde uitlokt van wat je wilde bereiken. Wij vatten in dit verband een perverse prikkel op als een prikkel die ervoor zorgt dat gedrag dat niet tot een maatschappelijk gewenst nut leidt, domineert.

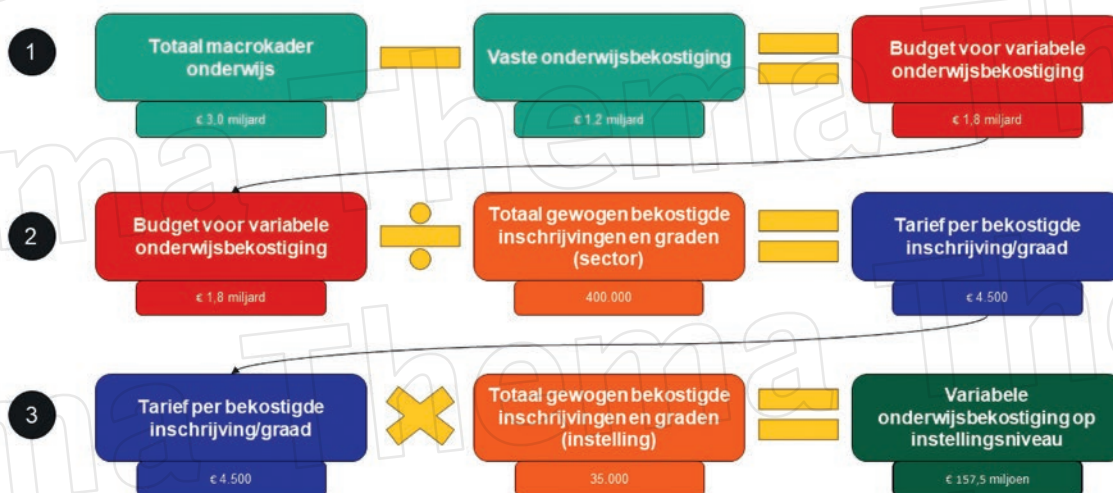
Een bekend voorbeeld hiervan is het zogenoemde cobra-effect. In de tijd dat de Britten de baas waren in India maakten zij zich zorgen over de grote hoeveelheid cobra's. Voor het terugdringen van het aantal slangen besloten zij een prijs te zetten op iedere dode cobra die werd ingeleverd bij de autoriteiten. Maar hoewel het aantal ingeleverde cobra's hoog was, nam het aantal slangen op straat niet af. Wat bleek: als gevolg van het beleid waren mensen cobra's gaan fokken, zodat ze de beloning konden opstrijken als extra inkomsten. Toen de overheid besloot te stoppen met het betalen per cobra, lieten de cobrafokkers de slangen los en was het probleem alleen nog maar groter geworden.

Hoe vertaalt dit voorbeeld zich naar het wetenschappelijk onderwijs? Het is de vraag of de bekostigingsprikkel de oorzaak is van sterk toegenomen studentenaantallen, of dat de beweging andersom is. De studentenaantallen zijn in de afgelopen jaren sterk gegroeid. Dat past in de emancipatoire functie van het hoger onderwijs en leidt tot een beter opgeleide beroepsbevolking, met alle voordelen van dien voor de economie en welvaart in Nederland. In die zin vormen

Financiering

Stapsgewijze berekening variabele onderwijsbekostiging

Voorbeeld ter verduidelijking hoe de variabele onderwijsfinanciering per universiteit wordt bepaald.



de sterk gegroeide studentenaantallen wellicht juist het gewenste effect van het hogeronderwijsbeleid en de relatief grote toegankelijkheid van de Nederlandse hogescholen en universiteiten. Tegelijkertijd heeft de sterke groei van studentenaantallen maatschappelijk problemen opgeleverd met een tekort aan huisvesting en het gevoel dat internationale studenten 'kinderen van eigen bodem' verdringen. Naar ons idee is het knelpunt met name dat de verwevenheid van onderwijs en onderzoek, waaraan Nederlandse universiteiten een groot belang hechten, onder grote druk is komen te staan. Sinds 1978 is deze koppeling losgelaten in de bekostigingsmodellen. Bij toenemende studentenaantallen groeit de onderwijsbekostiging mee, terwijl de onderzoeksbekostiging stabiel blijft. Dit zorgt voor een ongewenste druk op de bekostiging van het onderzoek, terwijl het bewaren van een goede balans tussen onderwijs en onderzoek voor universiteiten van essentieel belang is. Het is een kernwaarde van de academie. Een universitair docent of hoogleraar zou gemiddeld genomen de helft van de tijd bezig moeten zijn met academisch onderzoek en de andere helft met het opleiden van studenten aan de hand van de nieuwste wetenschappelijke inzichten. Dit uitgangspunt is zoals eerder beschreven geen onderdeel van de bekostigingsmodellen van OCW.

Focus op marktaandeel

Blijft de vraag wat de perverse prikkel in de bekostiging dan is of zou zijn. Wellicht heeft deze te maken met de focus van individuele universiteiten op het eigen 'marktaandeel'. Deze focus veronderstelt dat een universiteit moet blijven inzetten op groei, omdat een lager marktaandeel leidt tot minder bekostiging. Dat zou een juiste aanname zijn bij een gelijkblijvend totaalbudget voor het wetenschappelijk onderwijs, maar door de referentiesystematiek groeit de

totale rijksbijdrage juist mee met stijgende studentenaantallen. Het totaalbedrag neemt dus toe. Voor een gelijke bekostiging in euro's is een lager aandeel daardoor geen probleem. Sterker nog, het kan raadzaam zijn om te stabiliseren in studentenaantallen, omdat je profiteert van de nettogroei in de sector zolang anderen blijven groeien. Het beeld dat wij de afgelopen jaren hebben gezien, en theoretische berekeningen ondersteunen dit, is dat het tarief in de variabele onderwijsbekostiging per gewogen bevestigde inschrijving en graad dan stijgt. Daarbij is het probleem dat dit steunt op de aanname dat de dertien andere Nederlandse universiteiten gezamenlijk netto blijven groeien. Daar zit direct het dilemma en het instabiele van de huidige bekostiging. Een universiteit blijft in het verdeelmodel afhankelijk van de andere universiteiten in de sector. De combinatie van referentieraming en verdeelmodel leidt tot onvoorspelbare effecten en lage transparantie, en is daardoor een bron, of kan een bron zijn, van veel verschillende incongruente effecten.

Voor een alternatieve hypothese kijken wij naar het gedachtegoed van William Niskanen (1971) over budgetmaximalisatie in de publieke sector, en een verdere beschouwing daarvan door Daems (1990). Het is voorstelbaar dat de ervaren perverse prikkel tot groei onterecht wordt toegerekend aan de bekostigingssystematiek, terwijl deze prikkel in feite meer psychologisch van aard is. Veel hoogleraren en faculteiten zouden graag willen groeien en op zoek gaan naar een zo hoog mogelijk budget. Want, positief uitgelegd, zij willen en kunnen dan meer onderzoek doen en betere wetenschappers aantrekken. Dit zie je zowel in onderzoekfinanciering aan de talloze aanvragen die worden ingediend bij NWO als in de onderwijsfinanciering, waarin logischerwijs iets van een mechanisme zit dat zegt: 'meer studenten

= meer geld'. In dit geval zit de ervaren perverse prikkel dus niet zozeer in het bekostigingsmodel, maar bij de mens zelf.

Lege pagina

Hoe moet het dan wel met de toekomst van de universitaire sector in Nederland en de discussies over een toekomstbestendige en duurzame bekostiging? De sector is daarmee drukdoende, mede aan de hand van de toekomstverkenning van OCW en het rapport-Sterken. Wat ons betreft begint het met de essentiële vragen van het universitaire bestaan: waarom bestaat deze specifieke universiteit, wat is ons profiel, redenerend vanuit de eigen kracht, en waar is vraag naar vanuit de samenleving en individuele (aankomende) studenten?

Dat is niet niets. Dit vraagt bijna een 'tegepaginabespreking', waarbij we opnieuw nadenken over essentiële zaken zoals instellingsprofiel, facultaire en wetenschappelijke focusgebieden en samenwerking binnen en buiten Nederland, en inhoudelijke keuzes maken over de vraag welke opleidingen we aanbieden en in welke omvang. Hoeveel afgestudeerde studenten heeft Nederland nodig in bepaalde sectoren, zoals rechten, economie en psychologie, wat is het onderscheidende vermogen van die sectoren en welke verschillende invalshoeken hebben dezelfde opleidingen bij verschillende universiteiten?

Daarna komt de vraag wat er nodig is om dat toereikend te kunnen financieren. Natuurlijk zijn financiële doorrekeningen en modellen belangrijk in discussies, maar wanneer deze fundamentele discussies in de weg zitten is er sprake van een disbalans. Willen we de universiteiten organiseren op basis van het beschikbare budget, of nadenken over de vraag wat ze wezenlijk willen zijn en wat er nodig is om daar te komen?

Ruimte voor profilering

In de afgelopen jaren hebben wij gezien hoe bestuurlijke discussies verzandden (of dreigden te verzanden) in gesprekken over verdeelprincipes en de werking van financiële modellen. Dat is in zichzelf niet vreemd voor een sector waarin sprake is van structurele onderfinanciering en waarin de marges dusdanig smal zijn geworden dat deze de bestuurlijke ruimte voor samenwerking bepalen.

Een universiteitsbestuurder zal de keuzes moeten maken voor een inspirerende koers van de universiteit. Wij kennen veel bestuurders die dit willen, maar die zich door de financiële situatie in de sector tegelijkertijd beperkt zien in hun bewegingsvrijheid. Discussies over technische uitwerkingen overschaduwden dan al snel principiële discussies over de toekomst van onze universiteiten. Het gaat helpen wanneer bestuurders op instellingsniveau niet langer hoeven te anticiperen op de vraag of de sector als geheel wel blijft groeien. Dit geeft ruimte voor het centraal stellen van de eigen focus en strategische keuzes, en geeft meer rust door een betere

voorspelbaarheid van de financiering. Dit vraagt om een adequate bekostiging, die past bij de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek en die ruimte geeft voor profilering en ambities.

Door deze ademruimte kunnen discussies weer echt gaan over wat er nodig is voor ons land, voor de wetenschap en voor de studenten aan de universiteiten. Een toereikende bekostiging volgt dan logischerwijze op de inhoudelijke keuzes. Onze wetenschap scoort internationaal goed in kwaliteit, samenwerking en profilering. Maar de druk daarop is groot. De wetenschap en ons land zijn zeer gediend met het rustiger vaarwater van een stabiele en toereikende bekostiging.

Wesley Boer

is beleidsadviseur Financiën bij Universiteiten van Nederland en student aan de opleiding Certified Public Controller (CPC) van de Vrije Universiteit Amsterdam

Boudewijn Peters

is domeinleider Financiën bij Universiteiten van Nederland

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Wij danken Agnes Muskens (vicevoorzitter college van bestuur Radboud Universiteit), Erik Boels (directeur Finance & Control, Universiteit van Amsterdam), Twan Wessels (adviseur bekostiging, Universiteit Maastricht) en Remco Smulders (bestuurssecretaris Universiteiten van Nederland) voor het meelezen van dit artikel, hun kritische reflecties en waardevolle suggesties.

Literatuur

- Daems, A. (1990). *'Non-market failures': Imperfecties in de budgetsector*. Tilburg: Tilburg University, Faculteit der Economische Wetenschappen.
- Groot, T. & Helden, G. van (2017). *Financieel management van non-profit organisaties* (zevende, herziene druk). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Jongbloed, B. & Salerno, C. (2003). *De bekostiging van het universitaire onderwijs en onderzoek in Nederland: Modellen, thema's en trends*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies, Universiteit Twente. www.awti.nl/binaries/awti/documenten/publicaties/2003/12/1/de-bekostiging-van-het-universitaire-onderwijs-en-onderzoek-in-nederland-modellen-themas-en-trends/werkdoc-bekostiging-universitair-onderwijs-onderzoek-nederland.pdf
- OCW (2023a). Kamerbrief Bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs, 19 december 2023. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D50384
- OCW (2023b). Verdiepende analyse bij Kamerbrief bekostiging en bekostigingsvarianten hoger onderwijs, 19 december 2023. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D50385
- Rijksoverheid (2024). Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2024-01-01
- Smout, B. (2023). 'Wim van de Donk: 'De perverse prikkel is het echte probleem, niet de internationalisering''. *Univers magazine*, universonline.nl/nieuws/2023/09/04/wim-van-de-donk-de-perverse-prikkel-is-het-echte-probleem-niet-de-internationalisering/
- Van Dale (2024). www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/pervers
- Visser, S., Moons, S. & Steemers, R. (2021). *Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo*. Strategy&, PricewaterhouseCoopers.
- Warczak Jr., P. (2021). The Cobra Effect: Kisor, Roberts, and the Law of Unintended Consequences. *Akron Law Review*.