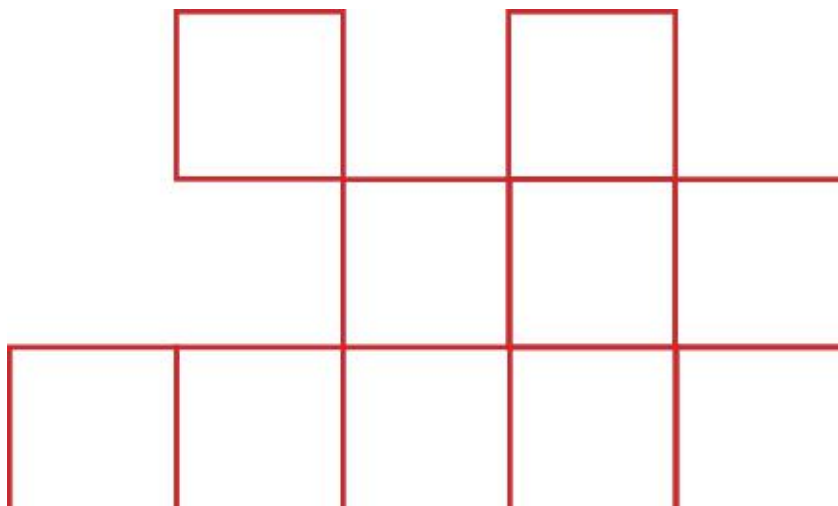




# Visie op de bekostiging van het hoger onderwijs



landelijke studentenvakbond



Dit is een uitgave van de Landelijke Studentenvakbond (LSVb). Voor vragen of extra informatie kan  
gemaïld worden naar: [lsvb@lsvb.nl](mailto:lsvb@lsvb.nl)

Landelijke Studentenvakbond  
Postbus 1335  
3500 BH Utrecht  
Tel. 030-2316464

23 juni 2018

## Inleiding

Een aantal belangrijke problemen waar de LSVb de afgelopen jaren tegen ageert, vindt de oorsprong in de wijze waarop het hoger onderwijs wordt bekostigd. Het gaat hier bijvoorbeeld om het zogenaamde rendementsdenken, dat gericht is op het zo snel mogelijk laten af studeren van zo veel mogelijk studenten, maar ook om de concurrentiestrijd op (internationale) studenten, waarbij de hogescholen en universiteiten met elkaar moeten concurreren om zoveel mogelijk studenten binnen te halen. Meer specifiek gaat het over zaken als het bindend studieadvies, overvolle collegezalen en het verdwijnen van kleine studies.

Met het opstellen van de visie en het proces hiernaartoe willen we een mening vormen over hoe de bekostiging beter kan worden vormgegeven en de perverse prikkels er zoveel mogelijk uitgehaald kunnen worden. We richten ons hierbij op de lumpsum en op eventuele bekostigingsafspraken. Bij het vraagstuk met betrekking tot de verdeling van de financiële middelen beperken we ons tot de geldstroom van het ministerie naar de instellingen. De verdeling binnen de instelling over de faculteiten en de opleidingen blijft buiten beschouwing.

De eerste versie van dit document is op de ALV van 2 april 2016 oordeelvormend besproken. De huidige versie is gebaseerd op de visie op de bekostiging zoals deze is ingestemd op de ALV van 2 juni 2016. De bekostigingsvisie is voor een groot deel in een beschouwende vorm opgeschreven. Ieder onderdeel wordt afgesloten met een concreet standpunt.

## Dalende trend rijksbijdrage per student

Het aantal studenten neemt in Nederland al decennialang toe. In het collegejaar 2000/2001 stonden er nog 478.997 studenten ingeschreven in het hoger onderwijs, in 2016/2017 is dat aantal 714.490; een groei van bijna 50%. Deze ontwikkeling is positief, omdat het betekent dat steeds meer mensen de weg naar het hoger onderwijs vinden. De rijksbijdrage blijft echter sterk achter bij de groei in studentenaantallen. Zo is bijvoorbeeld in het wo de rijksbijdrage per student gedaald van €19.900 in 2000 naar slechts €15.000 euro in 2016.<sup>1</sup>

De rijksoverheid moet meer financiële middelen beschikbaar stellen voor het hoger onderwijs, om het niveau op peil te houden, én doorlopend te kunnen verbeteren. De European University Association (EUA) beoordeelt het Nederlands bekostigingssysteem echter als een 'growing system under pressure', aangezien het aantal studenten sterk toeneemt, maar de financiële middelen nagenoeg gelijk blijven. Tussen 2008 en 2015 groeide het aantal studenten met 15,7%, maar groeide de rijksbijdrage aan het hoger onderwijs slechts met 4,8%, tot een relatief erg laag niveau van 0,5% van het bbp. Nederland blijft daarbij ver achter bij Noorwegen, Zweden, Oostenrijk, Vlaanderen, Denemarken, Frankrijk, Duitsland en Turkije.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.vsnv.nl/dalende-rijksbijdrage.html>

<sup>2</sup> [European University Association \(EUA\): Public Funding Observatory 2016.](#)

Het macrobudget voor het hoger onderwijs bestaat grofweg uit een onderwijsdeel en een onderzoeksdeel. Het onderwijsdeel groeit mee met het aantal ingeschreven studenten en het aantal behaalde diploma's, maar het onderzoeksdeel bestaat grotendeels (in 2018: 55%) uit een historische vaste voet. Het onderzoeksdeel is in de laatste jaren weinig meegegroeid met de groeiende studentenaantallen. Dit is zeker op universiteiten problematisch, want onderzoekers zijn ook docenten. Als er dus een nieuwe docent aangenomen dient te worden, dient die voor een deel betaald te worden uit de onderzoeksmiddelen. Als die echter relatief gezien steeds minder worden, gaat dat ten koste van de onderwijsmiddelen. Het is van belang dat de overheid óók het onderzoeksdeel van de bekostiging ophoogt, om zowel onderzoek als onderwijs op het hbo en het wo te stimuleren.

In het hbo bestaat het voornemen om meer onderzoek te doen. Wij staan hier positief tegenover. Het is echter van groot belang dat wanneer er meer onderzoek wordt gedaan, het voor de hogescholen mogelijk moet zijn om aanspraak te maken op onderzoeksfinanciering. Hogescholen en universiteiten moeten niet gaan strijden om geld uit hetzelfde onderzoekspotje; het moet hier altijd om *extra* financiële middelen gaan.

Onderwijs stelt het individu in staat zich te ontwikkelen, en om zijn of haar plaats in de samenleving te vinden. De samenleving als geheel heeft enorm veel profijt van goed hoger onderwijs. Als de financiële middelen niet meegroeien met het aantal studenten, zal dit de kwaliteit van het hoger onderwijs schaden. Het is daarom van groot belang dat de rijksoverheid meer financiële middelen beschikbaar stelt.

### **Standpunt**

Verhoog de rijksbijdrage voor het hoger onderwijs.

### **De lumpsum**

De zak geld die de een instelling ieder jaar voor het onderwijs krijgt is niet een vast bedrag. Dit wordt jaarlijks opnieuw berekend op basis van een aantal verschillende factoren. Het is onder andere gebaseerd op het aantal studenten, het aantal diploma's en het type studies dat de studenten volgen. Dit onderdeel van de bekostiging heet de lumpsum, omdat instellingen vrij zijn in hoe ze het geld besteden. De factoren waarmee het berekend wordt hebben dus geen gevolg voor waar het geld uiteindelijk terecht komt. De instellingen zijn vrij in hoe ze het geld over de faculteiten en opleidingen verdelen.

Hieronder worden de verschillende aspecten van de lumpsum beschreven en wordt bekeken welke problemen dit oplevert en welke verbeteringen er mogelijk zijn.

## **Bekostiging aan onderwijs als een publiek goed**

De bekostiging loopt via de instellingen in het hoger onderwijs. Hogescholen en universiteiten ontvangen financiële middelen, om daarmee hun (publieke) taken uit te voeren. Wij zien dit als een logische werkwijze; onderwijs is namelijk een publiek goed, toegankelijk voor iedereen die dat wil en kan. Om die reden zou zogenaamde vraaggestudeerde financiering, waarbij studenten leerkredieten ontvangen en instellingen moeten concurreren om studenten, een slecht idee zijn. In dat klimaat van marktwerking zorgt de concurrentiestrijd om studenten ervoor dat instellingen specifieke 'succesformules' van elkaar gaan kopiëren, met minder differentiatie en meer schaalvergroting tot gevolg.

## **Standpunt**

Behoud de structuur van aanbodfinanciering.

## **Bekostiging op studentaantallen**

Het aantal studenten dat aan een instelling studeert heeft een zeer groot effect op de omvang van de bekostiging. Dit is op zich niet vreemd, want meer studenten betekent in beginsel ook meer kosten. Het gaat echter mis wanneer de extra opbrengsten per student voor de instelling niet terugvloeien naar het onderwijs voor deze studenten. Op deze manier bestaat er bijvoorbeeld een prikkel om toch al grote studies als rechten en psychologie verder te laten groeien, zonder de docentcapaciteit uit te breiden. Dat betekent niet alleen nog massalere colleges, maar ook grotere werkgroepen en minder persoonlijke begeleiding.

Het is dus van belang dat de prikkel voor onbegrensde uitbreiding wordt tegengegaan. De factor studentaantallen helemaal loslaten is echter ook niet wenselijk. Wanneer de bekostiging niet afhankelijk is van het aantal studenten, levert dit weer een grote prikkel op om studenten te weren en studies juist klein te houden of het aantal verschillende studies te beperken. Het is vooral belangrijk dat wanneer studies groter worden de onderwijscapaciteit meegroeit.

Een mogelijke manier om tegenwicht te bieden aan het belang van studentenaantallen is door ook het aantal docenten een rol te laten spelen. Dit zou kunnen door de factor student-/docentratio toe te voegen. Waarbij het aantal docenten wordt berekend in fulltime-equivalent (fte)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Hierbij is het van belang om de definitie van docent goed te bepalen. Het is, bijvoorbeeld, onwenselijk dat student-assistenten worden meegeteld. Een andere lastige factor is dat docenten zowel onderwijs geven als onderzoek doen. Wanneer er wel extra docenten komen, maar deze vooral onderzoek gaan doen is dat op zich ook van waarde, maar vertaalt dat zich niet per se naar de kwaliteit van het onderwijs. Ook zijn er voorbeelden van docenten die op ZZP-basis werken, bijvoorbeeld praktijkdocenten in het hbo.

Hoewel het voor ZZP-docenten wat ingewikkelder is, is het wel mogelijk om de aanstelling om te rekenen naar fte's. Deze kunnen dus worden meegeteld. Het onderscheid tussen onderzoek en onderwijs is erg moeilijk om exact in kaart te brengen. Behalve dat het moeilijk is om de uren precies bij te houden, zit er ook veel overlap, bijvoorbeeld bij het begeleiden van een student die afstudeeronderzoek doet. In de student/docent ratio is het daarom praktischer om de volledige aanstelling van de docent te gebruiken.

## Standpunt

Behoud de factor studentaantallen en voeg de factor student-docent ratio toe, waarbij het aantal docenten in fte wordt berekend en student-assistenten niet meetellen.

## Nominale studieduur

Instellingen krijgen per *nominaal* studerende student ieder jaar een bepaald bedrag. Dit betekent dat de instelling niet wordt bekostigd voor, bijvoorbeeld, een vijfdejaars bachelor student. Dit zien wij als perverse prikkel, omdat instellingen als gevolg van dit stelsel zo veel mogelijk studenten nominaal willen laten afstuderen. Dit terwijl veel studenten zelf graag ruimte willen om bijvoorbeeld extra vakken te volgen, een bestuursjaar te doen of in een langzamer tempo te studeren, omdat ze ernaast willen werken.

De perverse prikkel werkt ook in het nadeel voor zogenaamde ‘tweedekansstudenten’ – studenten die tijdens hun studie wisselen van studierichting. Als een student na 2 jaar studie op hogeronderwijsinstelling A besluit te wisselen, en zich inschrijft bij hogeronderwijsinstelling B, levert deze student nog maar 2 jaar bekostiging op voor hogeschool B, terwijl de student nog minimaal 4 jaar voor de boeg heeft. Instellingen hebben de maatschappelijke taak om iedere student kwalitatief hoogstaand onderwijs aan te bieden, dus ook studenten die wat langer over hun studie doen, of die van studierichting wisselen.

Idealiter ontvangen instellingen in het hoger onderwijs bekostiging voor *alle* ingeschreven studenten (en dus niet alleen nominaal studerende studenten). Zo kan de focus op rendement en snel afstuderen verlegd worden naar ruimte voor *bildung* en ontplooiing. Voorwaarde is dan wel dat de rijksbijdrage voor het hoger onderwijs drastisch verhoogd wordt.

Wanneer de rijksbijdrage niet of weinig verhoogd wordt, is de beste oplossing om af te spreken dat universiteiten en hogescholen worden bekostigd voor studenten die tot maximaal 1 jaar uitloop hebben. De gemiddelde hbo-student heeft namelijk ruim een halfjaar uitloop, de gemiddelde wo-student ruim een jaar. Door studenten voor één jaar extra te bekostigen, krijgen instellingen de middelen om ook hun studenten die een jaar uitlopen van goed onderwijs te voorzien. Zo wordt de totale pot met geld voor het hoger onderwijs meer uitgesmeerd over een grotere groep studenten, en doet de bekostiging meer recht aan het primaire proces van instellingen: het opleiden van alle ingeschreven studenten.

Daarnaast pleiten wij, als onderdeel van het bovenstaand voorstel, voor het instellen van een ‘reset-functie’ in het bekostigingsstelsel. Dit houdt in dat wanneer een student begint aan een tweede studie voordat de eerste studie is afgerond, het aantal bekostigde jaren wordt ‘gereset’, zodat je als student weer voor een nominale studieduur – plus 1 jaar – wordt bekostigd vanuit de overheid. Als een student dan bijvoorbeeld na een jaar studeren stopt, om daarna aan een nieuwe studie te beginnen, wordt die student in dit voorstel net zo behandeld als iedere andere net beginnende student. Op deze manier ervaren instellingen geen (financiële) belemmeringen om studenten meer dan 1 studie te laten doen.

Ten slotte pleiten we, zolang niet alle studenten bekostigd zijn, voor de bekostiging van schakeltrajecten. Deze zijn belangrijk om de hbo-wo doorstroom te bevorderen en om wo studenten de gelegenheid te geven een master te volgen die niet direct aansluit op hun vooropleiding.

### **Standpunt**

Baseer de onderwijsbekostiging op *alle* ingeschreven studenten. Bij onvoldoende groei van de rijksbijdrage: verruim de bekostiging op de nominale studieduur met 1 jaar.

### **Diplomabonus**

Ongeveer een kwart van de bekostiging per student wordt uitgekeerd wanneer deze de studie met goed gevolg afrondt. Dit levert de perverse prikkel op om studenten die moeite hebben met afstuderen een 'genadezesje' te geven. De instelling wil namelijk niet alleen op enig moment graag van de student af, maar wil ook dat de student niet gewoon stopt, maar met diploma weggaat, omdat anders geld wordt misgelopen.

De onderwijsinspectie is echter strenger gaan controleren op het niveau van afstudeerwerken. De vraag is dus hoe groot dit probleem nog is en of dit aangepakt moet worden met een verandering in de bekostiging. Daar komt nog bij dat er ook een voordeel voor de student is wanneer de onderwijsinstelling er belang bij heeft dat deze daadwerkelijk afstudeert. Dit kan de instelling namelijk motiveren betere begeleiding te geven. Zolang de inspectie de kwaliteit in het oog houdt, is behoud van de diplomabonus dus wenselijk.

### **Standpunt**

Behoud de diplomabonus.

### **Standpunt peildatum rijksbekostiging**

De hoeveelheid geld die een instelling in een bepaald jaar krijgt wordt berekend op basis van de cijfers van twee studie jaren eerder (t-2). Hierdoor kan het zijn dat bij een groeiende studie er weinig geld is in verhouding tot het huidige aantal studenten. Ook wordt de berekening op basis van één jaar gemaakt. Bij wisselende studentaantallen kan dit jaarlijks tot grote schommelingen leiden, terwijl er veel vaste kosten zijn, zoals docenten en ondersteunend personeel en capaciteit van de gebouwen. De t-2-systematiek is echter praktisch lastig aan te passen. Daarnaast zijn er verschillende factoren die wij in dit stuk voorstellen, die de instabiliteit van de financiën al dempen. Daarom doen wij geen voorstel voor een aanpassing.

### **Standpunt**

Geen aanpassing van de t-2 bekostiging.

### **Bekostigingsafspraken**

Studenten, docenten en ondersteunend personeel staan het dichtst op de praktijk in het hoger onderwijs, en weten daarom het beste welke keuzes gemaakt moeten worden op hun instelling. De bekostigingssystematiek moet aansluiten op deze praktijk. De rijksbijdrage zou daarom geheel

lumpsum moeten worden uitgekeerd, waarna er op de instellingen samen met de medezeggenschap bepaald wordt welke keuzes er worden gemaakt.

Bekostigingsafspraken botsen met deze werkwijze. Bij dergelijke afspraken worden voorwaarden opgesteld waar instellingen aan moeten voldoen. Hierin schuilt het gevaar dat de afspraken als een afvinklijstje worden gezien, waarbij de focus ligt op het halen van bepaalde streefwaarden, zonder dat er daadwerkelijk een kwaliteitsverbetering is bewerkstelligd. In het verleden hebben dergelijke bekostigingsafspraken ('de prestatieafspraken') geleid tot ophokuren, het vervallen van tentamencijfers en hbo-docenten die de makkelijkste master van het land gingen volgen. Wij zijn daarom tegen bekostigingsafspraken.

Afspraken over de bekostiging kunnen meerwaarde hebben op andere thema's dan bekostiging, waaronder, maar niet uitsluitend, de betrokkenheid van studenten bij de besteding van het geld. Mocht dit het geval zijn dienen de voordelen opgewogen te worden tegen de nadelen om te besluiten of de LSVb op dat moment kan leven met bekostigingsafspraken. Ten principale zijn wij echter tegen bekostigingsafspraken.

### **Standpunt**

Verdeel de rijksbijdrage lumpsum, niet via bekostigingsafspraken, zodat de medezeggenschap zoveel mogelijk invloed heeft op de besteding van het geld.



**Postadres:**

Postbus 1335  
3500 BH Utrecht

**Bezoekadres:**

Drieharingstraat 6  
3511 BJ Utrecht

**Contactgegevens:**

030 231 6464  
[Lsvb@lsvb.nl](mailto:Lsvb@lsvb.nl)