

De bekostiging van de  
universiteiten in Nederland,  
heden, verleden en toekomst



*Verzamelde essays bij het afscheid  
van drs. F. Kootstra*

**De bekostiging van de universiteiten in Nederland,  
heden, verleden en toekomst.**



# De bekostiging van de universiteiten in Nederland, heden, verleden en toekomst

*Verzamelde essays bij het afscheid van  
Folkert Kootstra*



## **De bekostiging van de universiteiten in Nederland, heden, verleden en toekomst**

*Verzamelde essays bij het afscheid van Folkert Kootstra*

Met bijdragen van: Paulina Sniijders, Pieter Slaman, Pieter Siebers en Joep van Gennip, Ron van der Meer, Folkert Kootstra, Martijn Ridderbos, Simon Roy, Lilly Schurman

### **Redactie**

Paulina Sniijders, Vicevoorzitter College van Bestuur, Tilburg University; Wietske Sijtsma, Hoofd Policy Staff, Finance & Control Department, Tilburg University; Annelies Baan, Management Assistant Executive Board, Tilburg University; Piet van Ierland, Directeur Marketing & Communicatie, Tilburg University.

Dit werk is gepubliceerd onder een Creative Commons BY-NC-ND licentie. Zie voor uitleg over gebruik en hergebruik van dit materiaal: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>



© 2023 Uitgave: Open Press Tilburg University, <https://openpress-tiu.pubpub.org/>

© 2023 Tekst: Paulina Sniijders, Pieter Slaman, Pieter Siebers en Joep van Gennip, Ron van der Meer, Folkert Kootstra, Martijn Ridderbos, Simon Roy, Lilly Schurman

© 2023 Vormgeving: Bureau Lopend Vuur

Foto omslag: Rien Siers

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	VII
<i>Paulina Sniijders:</i>	
<b>De omhelzing en de wurggreep. Rijksoverheid en hoger onderwijs, 1918-2018</b>	1
<i>Pieter Slaman</i>	
<b>Met bedelnap en collectebus - De financiering van de Tilburgse universiteit tot in de jaren zeventig</b>	25
<i>Pieter Siebers en Joep van Gennip</i>	
<b>De bekostiging van het hoger onderwijs</b>	35
<i>Ron van der Meer (mei 2023)</i>	
<b>De bekostiging van Nederlandse Universiteiten - Een reflectie op verleden, heden en toekomst</b>	43
<i>Folkert Kootstra</i>	
<b>Sustainable resourcing of higher education</b>	61
<i>Simon Roy</i>	
<b>Drie hardnekkige misverstanden over de financiële posities van Nederlandse universiteiten - Wat is er nu werkelijk aan de hand?</b>	87
<i>Martijn Ridderbos</i>	
<b>Een nieuwe lente voor de bekostiging van universiteiten</b>	97
<i>Paulina Sniijders (april 2021)</i>	
<b>Bekostiging Tilburg University vanuit het perspectief van de student</b>	101
<i>Lilly Schurman</i>	



# Voorwoord

*Paulina Snijders:*

Ter gelegenheid van het afscheid van Folkert Kootstra als Directeur Finance & Control van Tilburg University is een aantal deskundigen gevraagd hun licht te laten schijnen op de bekostiging van de universiteiten. Deskundigen uit de wetenschap, uit de beleidspraktijk en last but not least vanuit het studentperspectief. Ook Folkert zelf is gevraagd zijn licht over dit onderwerp te laten schijnen.

In sommige gevallen is het een bijdrage in de vorm van een bestaande publicatie, anderen hebben de tijd kunnen vinden om hier speciaal een bijdrage voor op te stellen.

De bundel opent in het verleden, met een bijdrage van Pieter Slaman. Hij beschrijft de botsing tussen twee werelden, het hoger onderwijs dat grote vrijheid eist om zichzelf en haar deelnemers te kunnen ontwikkelen, en de samenleving die grenzen wil stellen aan de invulling en de kosten van het onderwijs. Uit zijn bijdrage blijkt dat de strijd hierover in de afgelopen eeuw een constante is geweest. Hij citeert Jo Ritzen die zich herinnert dat onderwijsministers uit vele landen het met elkaar eens waren op de vraag wie hun moeilijkste tegenspelers waren, de onderwijsbonden of de minister van Financiën. “Een groot deel van deze ministers zegt: geen van beide, het waren de universiteiten”.

Pieter Siebers en Joep van Gennip gaan vervolgens in op de historie van de bekostiging van de Tilburgse Universiteit. Ontstaan niet met Rijksgeld, maar met ‘eigen’ gemeentelijke en particuliere middelen



voor een 'eigen' universiteit als kroon op de emancipatie van het katholieke zuiden.

Ron van der Meer beschrijft vanuit zijn ervaring op het Ministerie van OCW de nabijere geschiedenis van de bekostiging van Universiteiten. Waar Slaman laat zien dat in de jaren daarvoor er vooral op de kosten werd gestuurd, beschrijft van der Meer een tijd die getekend werd door het gevoel vanuit de Rijksoverheid dat er financiële prikkels nodig waren om hoger onderwijsinstellingen hun publieke taken goed te laten uitvoeren. Nu langzaam aan dit marktdenken weer wordt verlaten en Universiteiten juist wordt verweten zich op te laten jagen door de markt is zijn pleidooi voor eenvoud in het stelsel een belangrijk aandachtspunt

Folkert Kootstra zelf geeft (vanzelfsprekend) de meest complete reflectie op de ontwikkeling van het bekostigingsstelsel. Hij komt sinds 1960 op acht bekostigingsmodellen, waarbij de laatste van 2011 is. Hij wijst net als anderen op de administratieve lastendruk die in zijn ogen is ontstaan n.a.v. de HBO-fraude in 2005, en doet een oproep om vooral te leren van oplossingen op andere plaatsen in de Europese Unie.

Daarvoor geeft de bijdrage van Simon Roy een mooie aftrap. Steunend op het werk van de OECD Resourcing Higher Education Project ziet hij twee vragen. Is er nog steeds een casus om de bekostiging van de Universiteiten te laten groeien of zelfs maar in stand te houden. En zo ja, kan er dan niet meer worden bereikt met de middelen die geïnvesteerd worden. Hij loopt het debat hierover af, langs de lijnen waarover geargumenteed wordt: sluit het hoger onderwijs wel aan op de noden van de economie, kunnen nieuwe aanbieders niet hetzelfde maar dan beter bieden dan de huidige instellingen en kan het allemaal niet wat efficiënter.

Ook Martijn Ridderbos gaat in op deze vraag in zijn bijdrage waarin hij voor eens en voor altijd een aantal misverstanden in de financiering van de Universiteiten rechtzet. Hoe rijk zijn Universiteiten nou

echt? Waarom zijn er steeds overschotten terwijl er wordt geklaagd dat er juist te weinig geld is. Het bijzondere is dat hij laat zien dat dit beeld voor een flink deel wordt veroorzaakt door de prestatiebekostiging, doorspekt van prikkels, regeldruk en afrekenmechanismen die het risicoprofiel van een juist universiteit vergroten en voorzichtigheid in de besteding oproepen.

Ik heb zelf gemeend dat het ‘pamflet’ dat ik in 2021 over een nieuwe bekostiging ook nog wel eens nuttig zou kunnen zijn bij het nadenken over een nieuw stelsel. Geredeneerd vanuit bekostigings- en verdeelmodellen bij lagere overheden, in de zorg en bij onderwijsinstellingen heb ik geprobeerd een aantal principes hiervoor te formuleren. De belangrijkste les is dat het beleid altijd leidend moet zijn, wat wil je bereiken met de publieke taken. Het bekostigingsmodel is alleen een instrument om dat mogelijk te maken, en moet vooral de beleidsdoelen niet hinderen. Dit vermengen met sturing-/beheersings/controleinstrumenten is een garantie voor ellende.

Speciale vermelding verdient Lilly Schurman die als student tegenwicht biedt aan al het bekostigingsgeweld en ons een spiegel voorhoudt waar het echt om gaat: waar zou de besteding van al dat geld in de universiteit zich op moeten richten en waar zijn verbeteringen mogelijk.

We zijn alle auteurs zeer dankbaar, niet alleen omdat er bijzonder weinig gerichte literatuur is op dit gebied, maar ook omdat we hiermee hopen de kennis en ervaring die bij Folkert Kootstra en zijn mede-auteurs aanwezig is een breder publiek te geven. We hopen dat dit document een inspiratie is voor velen die betrokken zijn bij de bekostiging van de universiteiten.

*Paulina Sniijders: Vicevoorzitter College van Bestuur, Tilburg University, juni 2023*



# De omhelzing en de wurggreep. Rijksoverheid en hoger onderwijs, 1918-2018<sup>1</sup>

*Pieter Slaman*

Geen sector van het onderwijs ontkwam in de twintigste eeuw aan de ingrijpende hervormingen en uitbreidingen die nodig waren om Nederland mee te nemen in de modernisering. Een standensamenleving, die haar geld verdiende met vooral landbouw en handel, veranderde in een hoog ontwikkelde kenniseconomie met gelijke rechten voor elke burger. Voor het hoger onderwijs had dit bijzonder grote gevolgen. In 1918 kregen iets meer dan zesduizend jonge mannen van goede afkomst hier hun vorming in de hogere stand, in de nodige afzondering. Een eeuw later is het een stelsel dat openstaat voor meer dan zeventhonderdduizend mannen én vrouwen, uit binnen- én buitenland, die er een brede vorming en voorbereiding op een baan komen zoeken.<sup>2</sup>

Deze indrukwekkende omslag in een onderwijsvorm die zo sterk aan haar eigen vrijheden is gehecht, werd niet soepel gemaakt. Sinds de latere negentiende eeuw werkt de wetenschap met het idee dat kennis en nieuwe inzichten alleen kunnen groeien als de wetenschap haar eigen methoden volgt, als de denkwerelden van politiek, geloof en commercie buiten de deur gehouden kunnen worden. Studenten worden bijna als vanzelf tot kritisch en creatief mens gevormd als ze een paar jaar in vrijheid met onderzoekswerk kunnen meedoen, zo is het idee. Academische vrijheid heeft zo meerdere gezichten:

---

1 Eerder gepubliceerd in *Leiden University Scholarly Publications*: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/67822>

2 Centraal Bureau voor de Statistiek, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37220/table?ts=1522070722936> geraadpleegd 26 maart 2018.

inhoudelijke vrijheid voor de onderzoeker en docent, studie-, vak- en onderwerpkeuze voor de student. De gehechtheid aan al die vrijheden gaat diep. Volgens kenner Peter Baggen wordt “(...) een aanslag op de academische vrijheid niet zozeer ervaren als beknotting van een formeel recht, maar als bedreiging van een levensvorm.”<sup>3</sup>

Daar komt nog bij dat veel van deze instellingen voortbouwen op een eeuwenoude traditie. Een hogeschool als de Koninklijke Academie voor Beeldende Kunsten in Den Haag en de universiteiten van Leiden, Groningen en Utrecht zijn ouder dan de moderne Nederlandse staat. In 1940 schreef historicus Johan Huizinga dat de universiteit door de eeuwen heen in het algemeen weinig gevoelig is geweest voor de grillen van de tijd.

Staatsvormen stierven af, dynastieën verdwenen, wereldrijken verzeen en gingen te gronde, de Kerk brak in tweeën, – de universiteit bleef ten naastenbij wat zij geweest was.<sup>4</sup>

Door die tradities en vrijheden hebben instellingen van hoger onderwijs de naam dat ze zich niet makkelijk voegen naar politieke wensen.<sup>5</sup> En niet alleen in Nederland, zo herinnert minister Jo Ritzen (PvdA, 1989-1998) zich:

Begin juni 1997 besprak ik met een aantal OESO-collega's [ministers uit Westerse landen, PS] informeel de vraag wie onze moeilijkste tegenspelers waren: de onderwijsbonden of de minister van Financiën. Een groot deel van deze ministers zegt: geen van beide, het waren de universiteiten.<sup>6</sup>

---

3 P.A. Baggen, 'Academische vrijheid in een verwetenschappelijkte samenleving' in: J.C.H. Blom, A.J. Kox en T.J. Veen (red.), *Academische vrijheid* (Amsterdam 1995) 117-146, aldaar 118.

4 Johan Huizinga, 'Hoe bepaalt de geschiedenis het heden?' in: J. Huizinga, *Verzamelde werken VII. Geschiedwetenschap, hedendaagsche cultuur* (Haarlem 1950) 218-231, aldaar 222.

5 Harry F. de Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie. Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet 'Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie'* (MUB) (Enschede 2003) 29.

6 Jo Ritzen, *De minister. Een handboek* (Amsterdam 1998) 52.

Dit hoofdstuk gaat over een botsing van twee werelden. Aan één kant is er het hoger onderwijs, dat grote vrijheid eist om zichzelf en haar deelnemers te kunnen ontwikkelen. Anderzijds is er de samenleving, die met steeds grotere financiële, economische en politieke belangen bij wetenschap en hoger onderwijs betrokken is. Ergens wil die samenleving grenzen stellen aan de invulling en de kosten van het onderwijs. Efficiëntie wordt belangrijker als de deelname en de kosten groeien. De strijd hierover is in de afgelopen eeuw een constante geweest, waarbij vooral de werelden van politiek en wetenschap elkaar soms slecht begrepen.

### **Vrij en afhankelijk**

Kort nadat het Koninkrijk der Nederlanden in 1813 het licht zag, wees koning Willem I drie oude academies aan om 'rijksuniversiteit' te worden. Professoren werden er door de kroon benoemd en hadden tot 1993 een vrije, maar afhankelijke positie. De Groninger universiteitshistoricus Klaas van Berkel vergeleek hen met rechters:

Hoewel ze elke maand hun salaris van de overheid ontvingen, zagen zij zichzelf niet in de eerste plaats als staatsdienaren. Zij voerden niet uit wat de overheid hen opdroeg, nee, het was eerder omgekeerd, de overheid stelde hen in staat hun ambt te bekleden.<sup>7</sup>

De gebouwen waarin zij werkten waren niet van de universiteit of de hoogleraren, maar van de staat. Daarbinnen diende de staf, als rijksambtenaar, het onderwijs en kreeg daarbij veel ruimte om zelf het onderzoek in te vullen. De bestuurders van de universiteit, de curatoren, hadden niet veel invloed omdat de bestemmingen van al het geld door het ministerie werden bepaald.<sup>8</sup> Zo was dus lang de verhouding: de overheid beheerde en betaalde, vooral wetenschappers bepaalden de inhoud van onderwijs en onderzoek.

---

7 Klaas van Berkel, *Academische Illusies. De Groningse universiteit in een tijd van crisis, bezetting en herstel, 1930-1950* (Amsterdam 2005) 22.

8 Peter A.M. Maassen, *Government steering and the academic culture. The intangibility of the human factor in Dutch and German universities* (Utrecht 1996) 105.

Toen in 1918 het nieuwe ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen zich met deze zaak bezig ging houden, was de verhouding tussen staat en universiteit al een aantal jaren verstikkend gaan werken. De nieuwe methoden van wetenschappelijk onderzoek hadden een enorme toename veroorzaakt van het aantal specialismen en vakgebieden, die zich weer vertaalden in steeds meer verschillende studies. Volgens de logica van de wetenschap was het vanzelfsprekend dat elke nieuwe ontwikkeling de volle ruimte moest krijgen, anders zou de vooruitgang stokken. En die ontwikkelingen moesten ook in nieuwe vakken worden vertaald; het onderwijs volgde de groei dus op de voet. Maar de eerste onderwijsminister J.Th. de Visser (CHU, 1918-1925) zag de kosten de pan uitrijzen, en kon die ruimte niet overal geven:

Het is niet die specialiseering zelve, die moet of ook maar kan worden tegengegaan, maar wel het streven der universiteiten om steeds op volkomen gelijken voet met hare zusterinstellingen voor ieder leervak, ook wanneer zich dat specialiseert, volledig geoutilleerd te zijn. Tegen deze minder juiste concurrentiezucht, die tot onnoodige uitgaven leidt, hoopt de ondergeteekende (...) een tegenwicht te zullen vinden.<sup>9</sup>

Zijn ministerie stond daarom regelmatig op de financiële rem. Een gevolg was dat aan de universiteiten een chronisch gevoel van gebrek en onvrede was. In de archieven zijn lange klaagzangen te vinden, zoals deze van de Leidse hoogleraar zoölogie:

Nu nog niets is tot stand gekomen van de sinds vele jaren door mij aangevraagde verbeteringen, en de Regeering zelfs niet tot de door mij voorgestelde voorlopige en gedeeltelijke verbetering is overgegaan, ontbreekt mij de moed nogmaals aan te dringen, al lijdt het bedrijf ook nog zoo ernstig.<sup>10</sup>

---

9 *Handelingen Tweede Kamer 1918-1919* 19 december 1918, 848.

10 Prof. dr. G.C.J. Vosmaer in Jaarverslag Zoölogisch laboratorium 1914-1915. Archief van Curatoren, 1878-1953, Universiteitsbibliotheek Leiden. Inv. Nr. 1.1.3, map 1565.

Zijn collega bij rechtsgeleerdheid Cornelis van Vollenhoven ergerde zich aan deze lijdzame houding van zijn collega's.

Elke tekortschietsing wordt geweten aan de regeering, die schrielt, bekrompen, onbeweegbaar heet; voor nieuwe behoeften vraagt men om nieuwe bepalingen; het is een tijdperk, dat niet vrijheid begeert, maar voortdurend hulp en leiding.<sup>11</sup>

De spanning tussen krappe middelen en groeiende wensen groeide verder tijdens de economische crisis van de jaren dertig, waardoor zwaar bezuinigd moest worden. Het leidde ertoe dat ministers en Kamerleden moesten bepalen welke wens aan de universiteiten wel en welke niet kon worden ingewilligd; iets waar zij lang niet altijd goed over konden oordelen. De Leidse secretaris van curatoren sprak van "(...) een Minister die in den regel geen verstand heeft van en matige aandacht voor universitaire zaken, en van een reeks ambtenaren, van wie men dit nog minder kan verwachten."<sup>12</sup> Na de bezettingsjaren waren de geesten rijp voor een nieuwe inrichting van het stelsel. Meer bestuurlijke en financiële zelfstandigheid voor de instellingen lag voor de hand.<sup>13</sup> De honderd leden van de commissie-Reinink, die kort na de bevrijding hierover adviseerden moesten, waren het daar snel over eens. Toch leidde dat nog niet tot verandering.<sup>14</sup>

### **Groeien, verdelen en plannen**

In de jaren zestig van de twintigste eeuw vloog Willy van Lieshout, de directeur van de Hogere Technische School in Eindhoven, met het privévliegtuig van Fits Philips naar Den Haag om daar toestemming te vragen voor nieuwe opleidingen, noodzakelijk geworden door de snelle ontwikkeling van industrie en techniek.<sup>15</sup> Van Lieshout kwam

---

11 Overdrachtsrede.

12 N.F. Hofstee geciteerd bij: De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 23.

13 Peter Jan Knegtman, 'De rector of een directeur? Over macht en voorrang aan de universiteit van Amsterdam, 1945-1955' in: L.J. Dorsman en P.J. Knegtman, *Het universitaire bedrijf. Over professionalisering van onderzoek, bestuur en beheer* (Hilversum 2010) 25-36, aldaar 25.

14 De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 22.

15 Interview met Van Lieshout in *Trouw*, 24 augustus 1995.



er als boodschapper van een nieuwe tijd. Het industriële Eindhoven was een symbool van wederopbouw en groei, van ontdekkingen en massaproductie. Een stad ook waar de grote vernieuwingen in het hoger onderwijs allemaal samen kwamen. Er was net een Technische Hogeschool opgericht. Dit was een nieuw type universiteit waar ruim baan gegeven werd aan onderzoek dat nauw aansloot bij de behoeften van de moderne economie. Hier ontstond ook plaats om veel meer jongeren een ingang naar de universiteit te geven. Bovendien zag Eindhoven de opkomst van hogere technische beroepsopleidingen met eveneens een hoog kennisniveau, maar met een eigen doelstelling: concrete voorbereiding op een vak. Terwijl de universiteit steeds verder gespecialiseerde onderzoekers opleidde, en daar veel tijd voor nodig had, vroeg de arbeidsmarkt om theoretisch hooggeschoolde mensen die sneller beschikbaar waren. Het hbo bood die.<sup>16</sup>

Oude en nieuwe instellingen zagen een ongekende groei van studentenaantallen. Aan de universiteiten groeiden deze tussen 1955 en 1975 tot een viervoud, van ongeveer dertigduizend naar honderdtwintigduizend. Niet alleen had de naoorlogse generatie een enorme omvang, daarvan ging ook een veel groter deel dan voorheen studeren.<sup>17</sup> De banenmarkt lonkte, maar eiste diploma's. Intussen vertakte de boom van de wetenschap zich steeds verder in telkens nieuwe specialismen. De groei zou nog forser geweest zijn als het hoger beroepsonderwijs niet het leeuwendeel van de studentenstroom had opgenomen. Deze jonge onderwijsvorm telde in 1975 187 duizend studenten, meer dan alle universiteiten bij elkaar.<sup>18</sup>

Er was voldoende geld om deze stroom op te vangen. De Rijksoverheid kon in de jaren vijftig en zestig ongekende bedragen uittrekken vanwege de economische groei. Vrijwel iedereen wilde investeren omdat het gevoel dat Nederland anders wereldwijd de economische en technologische boot zou missen, breed leefde. De bevolking moest

---

16 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Hoger onderwijs in fasen* (Den Haag 1995) 32; J.W. Foppen, *Gistend beleid. Veertig jaar universitaire onderwijspolitiek* (Amsterdam 1989) 94.

17 De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 31.

18 Ad van Bommel, *Hogescholen en hbo in historisch perspectief* (Den Haag 2006) 3.

bovendien breder gevormd worden, voor de kracht van de democratie en het welzijn. Tenslotte werd toegang voor elke geschikte jongere steeds meer gezien als een eis van sociale rechtvaardigheid. Deze drie bedoelingen liepen soms ver uit elkaar en vroegen om verschillende invullingen van het onderwijs. Dat zorgde voor permanente discussie.<sup>19</sup> Maar het geld bracht wel verlichting in het chronische gevoel van gebrek, dat voor de oorlog in het hoger onderwijs werd gevoeld.

Door de overvloed en groei was de aandacht even niet gericht op dat andere probleem dat al jaren speelde: de grote afhankelijkheid van het ministerie op het gebied van beheer. Bij al die bruisende activiteit was het opmerkelijk dat bestuurders telkens weer naar Den Haag moesten om toestemming en geld te vragen voor nieuwe activiteiten. Weliswaar kwamen roerende, onroerende zaken en benoemingen in 1960 iets meer in eigen hand, maar nu moesten instellingen geregeld ontwikkelingsplannen en financiële staten aan het ministerie voorleggen.<sup>20</sup> Het Rijk besliste over huisvesting en de kroon benoemde de hoogleraren.<sup>21</sup> Voorschriften rond het beheer waren zeer gedetailleerd. S.I. van Andel, directeur van de Utrechtse HTS gaf een voorbeeld uit de voorschriften:

Post 08 en 40.1 (onderhoud tuin). Voor het onderhoud van een tuin mag ten hoogste worden geraamd voor wat betreft het beplant gedeelte (incl. gazons) een bedrag van f 3,04 per m<sup>2</sup> en voor wat betreft uitsluitend e in de tuin gelegen bestrating een bedrag van f 0,68 per m<sup>2</sup> (incl. BTW).<sup>22</sup>

“De vrije beleidsruimte zit kennelijk in het gras tussen de tegels”, schamperde hij.<sup>23</sup>

---

19 Schuyt, C.J.M. en Ed Taverne, 1950. *Welvaart in zwart-wit* (Den Haag 2000) 311-312,

20 Paul van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (z.p. 2004) 242; gesprek met Sybolt Noorda, 24 november 2016.

21 M.T.A.B. Laemers (red.), *Bekostiging van het hoger onderwijs. Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2011* (Den Haag 2011) 42.

22 Geciteerd bij: S.I. van Andel, 'Over het gras tussen de tegels' in: C.J.G. van Gaggeldonk e.a. (red.), *Hoger beroepsonderwijs in verscheidenheid naar samenhang* (Den Haag 1984) 225-242, aldaar 235-236.

23 *Ibid.*, 236.

Dit nauwkeurige boekhouden paste in de bestuursstijl die op het ministerie was ontstaan na de Pacificatie. Vanwege de crisis van de jaren dertig en de oorlog had het heel lang geduurd voor het Rijk zich kon veroorloven om ook in het hoger onderwijs de openbare en bijzondere instellingen volledig gelijk te betalen. Nu het eenmaal zover was, ontstond eenzelfde werking als eerder in het lager en middelbaar onderwijs; om alle instellingen op een zuiver vergelijkbare manier te kunnen onderhouden, moest in detail worden geregeld wie recht had op welke betalingen. Dit gold ook voor het hbo, dat sinds 1963 onder de Mammoetwet viel (zie hoofdstuk 4 en 9). De overheid bemoeide zich vergaand met beheer om de godsdienstige en ideologische groepen zichtbaar dezelfde ruimte te kunnen bieden, en liet vervolgens de invulling van het onderwijs grotendeels vrij. Het was het bekende recept van 1917 (hoofdstuk 1).<sup>24</sup>

Maar nu ontstond bij de Rijksoverheid ook een nieuwe ambitie. Gesteund door de ongekende economische prestaties, kregen politiek en bestuur in de jaren vijftig en zestig een groot vertrouwen in het eigen kunnen. De overheid nam een sterk sturende rol in economie en samenleving, om een breed gespreide welvaart met maximale werkgelegenheid te bereiken. Iedereen moest delen in een groter welzijn. Met de nieuwste wetenschappelijke planningsmethoden zou dat alles in goede banen kunnen worden geleid.<sup>25</sup> Ook de rol van hoger onderwijs daarin, zou nauwgezet gepland kunnen worden. Minister van Wetenschapsbeleid Jhr. De Brauw (DS' 70, 1972-1973) vervolgde pogingen om een planningsstelsel op te zetten, dat de ongebreidelde groei moest temmen en dat betere aansluiting tussen opleidingen en arbeidsmarkt zocht. Zowel voor de universiteit als het hbo. "Het was in die tijd dat ik mij grote zorgen ging maken over de invloed die de overheid op het onderwijs wilde hebben", zegt Willy van Lieshout. Hij nam deel in de besprekingen

---

24 J.A. van Kemenade en V.S. Raa, 'Het schoolwezen' in: J.A. van Kemenade e.a. (red.), *Onderwijs: bestel en beleid. Deel I: Onderwijs in hoofdlijnen* (Groningen 1986) 29-108, aldaar 72, 79; gesprek met R.J. in 't Veld, 14 februari 2018.

25 Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat 1945-1990' in: Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* 263-342, aldaar 267-268.

en probeerde in die planning vooral het onderwijs zélf de keuzes te laten maken.<sup>26</sup> Hij speelde een belangrijke rol bij het vormen van een HBO-raad, waarin de meer dan driehonderd instellingen samen een vuist konden maken.

De geweldige dynamiek en de strakke regulering in het hoger onderwijs pasten opnieuw niet goed bij elkaar. Om ruimte te geven aan alle nieuwe ontwikkelingen stond het ministerie van Onderwijs oogluikend toe dat vooral hbo-instellingen buiten de strakke kaders van de wet traden om hun taken goed te kunnen uitvoeren. “Toen ik daar zelf in 1983 mee te maken kreeg”, schreef de later verantwoordelijke topambtenaar Roel in ’t Veld, “was ik ontzettend geboeid door de omvang van de samenzweringen die bestonden tussen inspectie, departement en instellingen die tot doel hadden de wet te ontduiken.”<sup>27</sup>

Dat ministerie dreigde zelf intussen controle te verliezen over de aanzwellende werklast. Tijdens zijn nieuwjaarstoespraak van 1971 sprak de hoogste ambtenaar M.D. van Wolferen van een forse werkachterstand die onder meer was ontstaan door “(...) verkeerd gerichte wetgeving, leidend tot een detaillistische uitvoering”.<sup>28</sup> Dat gold niet alleen voor het hoger, maar voor het hele onderwijs. Vooruit denken werd steeds moeilijker op een departement dat de handen vol had met rekeningen, declaraties en aanvragen. Sybolt Noorda, in de jaren tachtig bestuurder bij de Vrije Universiteit, herinnert zich paniekerige taferelen:

Ik herinner me nog een keer dat ik in ‘85 of ‘86 in de laatste dagen voor 31 december druk in de weer was met de directeur-generaal om te zorgen dat wij nog voor het eind van het jaar de miljoenen konden besteden aan een nieuwe computer hier in Amsterdam, omdat dat voor het eind van

---

26 Adriaan in ’t Groen, *Tijdsbeelden hoger onderwijs. Portret Willy van Lieshout* (Delft 2017) 63.

27 R.J. in ’t Veld, *Twaalfeneenhalf jaar schaalvergroting in het hbo en nog veel meer...* (Amsterdam 1999) 9.

28 M.D. van Wolferen geciteerd bij: Hans Knippenberg en Willem van der Ham, *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen, 1918-1993* (Assen 1994) 534.

het jaar besteed moest worden. Dat waren beslissingen die je niet hier kon nemen, maar die je in samenwerking met het departement moest doen, en dat zij hun handtekening moesten zetten en dat de koerier dus nog op de laatste werkdag van het jaar met die papieren kwam en dan kon dat nog geëffectueerd worden.<sup>29</sup>

Voortdurend hadden ambtenaren het gevoel achter de feiten aan te rennen.

### **Karl Marx Universiteit**

De universiteiten verloren intussen veel van hun traditionele, elitaire sfeer. Het was vooral de middenklasse die in korte tijd het gezicht van de studentenbevolking was gaan bepalen. En ook zij stelde eisen. In mei 1969 verscheen plotseling de naam *Karl Marx Universiteit* in grote letters op de gevel van de Katholieke Handelshogeschool in Tilburg. Studenten hadden de senaatszaal en telefooncentrale bezet. Inspraak eisten ze, invloed op vooral het onderwijs dat traditioneel door hoogleraren werd ingevuld.<sup>30</sup> En die inspraak diende voor een veel hoger doel. Denkers als een afgestofte Karl Marx en Herbert Marcuse leerden de studenten dat hoger onderwijs een middel van de machthebbers was om hun positie in de maatschappij te versterken. Die positie moest worden afgebroken door middel van een ‘krietiese’ beschouwing van de maatschappelijke verhoudingen. Hogeschool en universiteit moesten daarbij een sleutelrol vervullen, en nu dus een middel worden in de strijd tegen ongelijkheid in de wereld.<sup>31</sup>

De acties kwamen onverwacht, maar de eis van inspraak was niet nieuw. Onder studenten, docenten, bestuurders en politici leefde sterk het gevoel dat de traditionele organisatie van universiteiten onhoudbaar was geworden. Lang waren hoogleraren over de concrete invulling van onderwijs en onderzoek gegaan, en het ‘college van

---

29 Gesprek met Sybolt Noorda, 24 november 2016.

30 A.M.B. Lips, *Autonomie in kwaliteit. Ambigüiteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs* (Delft 1996) 72.

31 Hans Righart, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam/Antwerpen 1995) 257-258; *Friese Courier. Onafhankelijk dagblad voor Friesland en aangrenzende gebieden* 7 mei 1969.

curatoren, als doorgeefluik van het ministerie van Onderwijs, over het beheer. De onvoorstelbaar grote en snelle groei had dit model ondergraven. Hoogleraren vonden dat zelf, zoals de Utrechtse H.W. von der Dunk:

De explosie van studenten en ook de woekering van nieuwe specialismen maakten hervormingen noodzakelijk en de professoren waren verloren zonder uitgebreide assistentie, zowel wetenschappelijk als bestuurlijk en organisatorisch, want zij waren, een enkele uitgezonderd, niet opgeleid voor die rol van grootmogol of kleine caesar.<sup>32</sup>

Al die assistentie had in de bestaande verhoudingen weinig te zeggen in de organisatie, terwijl het universitaire 'bedrijf' zwaar op haar was gaan leunen. Studenten hadden ook weinig in te brengen, wat in toenemende mate een klacht van de jonge studentenbeweging werd. En zij had meer te klagen: bijvoorbeeld over de massaliteit van het onderwijs en de afstand die gegroeid was tussen studenten en leermeesters.<sup>33</sup> Veel geestdrift kwam overwaaien uit Parijs, waar een studentenopstand in 1968 aan de basis stond van het einde van de conservatieve regering van generaal De Gaulle. Zo heet werd de Hollandse soep niet gegeten. Maar minister van Onderwijs Gerard Veringa (KVP, 1967-1971), zelf afkomstig uit de universitaire wereld, vond het toch hoog tijd om ook in Nederland over vormen van inspraak te praten. Studenten én docenten vroegen erom.

Maar de gesprekken gingen niet snel, en twee commissies stelden hervormingen voor die vooral het centrale bestuur van de universiteiten moest versterken. Studenten wilden inspraak van alle geledingen, op alle niveaus van de universiteit. In Tilburg probeerden zij dat in mei '69 af te dwingen met een bezetting. Bestuurders konden volgens de wet niet toegeven aan die eis. Maar in een nachtelijk spoeddebat in de Tweede Kamer kondigde minister Veringa aan dat hij direct ruimte zou geven om medebestuur in Tilburg mogelijk te maken. En zo gebeurde het. De actie had een onverwacht groot en snel resultaat,

---

32 H.W. von der Dunk, *Voordat de voegen kraakten. Student in de jaren vijftig* (Amsterdam 2013) woord vooraf.

33 Gesprek met Sybolt Noorda, 24 november 2016.

de bezetters waren er zelf verbaasd over. Het spoorde studenten in het hele land aan om het voorbeeld te volgen, te beginnen in het Amsterdamse Maagdenhuis.<sup>34</sup>

Op de golf van hervormingen die volgde, loodste minister Veringa de Wet universitaire bestuurshervorming door het parlement. Studenten, ondersteunend personeel en wetenschappelijke medewerkers kregen op alle niveaus inspraak in het bestuur, overal in Nederland.<sup>35</sup> Al die inspraak paste maar moeilijk in het centraal geregelde onderwijsstelsel. Voor de bredere samenleving was er ook niet louter winst: “(...) de groeiende gevoeligheid voor interne verhoudingen leidde eerder tot verdere afscherming van wat daarbuiten lag”, zo schreef later de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.<sup>36</sup> Met andere woorden: studenten, docenten en bestuurders waren erg veel met zichzelf en hun eigen zaken bezig. Het werd zo dus niet gemakkelijker, maar moeilijker om het hoger onderwijs centraal te plannen en reguleren.

### ***De noodrem***

Door groei en specialisering ging rond 1970 intussen meer dan een kwart van de totale overheidsuitgaven naar onderwijs, en daarvan weer een kwart naar wetenschappelijk onderwijs.<sup>37</sup> Oneerlijk, zo vonden velen. En het hield niet op, schreef onderwijsjournalist Ton Elias in 1971:

De stroom van studenten zwelt aan; het perspectief is duidelijk getekend: als de ontwikkeling zo doorgaat, wordt 1993 hét jaar waarin de hele onderwijsbegroting nodig zal zijn voor het wetenschappelijk onderwijs en in 2000 zal het punt bereikt zijn waarop we ons hele nationaal inkomen in de universiteiten moeten steken.<sup>38</sup>

---

34 James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995) 169-171.

35 De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 41.

36 WRR, *Hoger onderwijs in fasen 34*; zie ook: De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 48.

37 Knippenberg en Van der Ham, *Bron van aanhoudende zorg* 546.

38 *De Tijd. Dagblad voor Nederland* 21 april 1971.

Veruit de meeste Nederlanders waren voorstander van onderwijs dat iedereen de ruimte bood. Dat gold zelfs voor het hoger onderwijs, waar een minderheid van de jongeren studeerde. Maar dat betekende niet dat elke Nederlander hier ook ruim voor wilde betalen.<sup>39</sup> Iets dat overigens ook opging voor andere delen van de verzorgingsstaat. Het was reden voor een groep ontevreden PvdA-leden om zich in 1970 af te splitsen en een nieuwe partij te vormen: DS'70. De partij hamerde erop dat gebruikers van voorzieningen *zelf* meer zouden meedragen aan de kosten. De partij haalde in één keer elf zetels. Mauk de Brauw (DS'70, 1971-1972), die namens de partij prompt minister voor Hoger Onderwijs en Wetenschapsbeleid werd, verhoogde het collegegeld in één jaar van tweehonderd naar duizend gulden. Met een grote chaos van nieuwe protesten en wanbetalingen tot gevolg.<sup>40</sup>

De Brauw's woelige jaar als minister was het begin van een reeks pogingen om de oplopende kosten onder controle te krijgen; een reeks die steeds meer spanningen veroorzaakte. Met de oliecrisis van 1973 kwam een voorlopig eind aan de financiële overvloed voor het Rijk. Het hoger onderwijs moest meer studenten blijven opvangen, maar tegen lagere kosten. Minister Jos van Kemenade (PvdA, 1973-1977, 1981-1982) wilde alle studies terugbrengen tot een duur van vier jaren, waarna alleen degenen die in de wetenschap wilden blijven, door konden gaan. Tenzij studies konden aantonen dat meer tijd nodig was. Zijn bureau werd overspoeld met lange betogen waarom vier jaar te kort zou zijn. "Niet alleen de technische faculteiten, tot en met Sanskriet kwamen ze met een meter papier aan", zei hij later.<sup>41</sup> Zijn opvolger, de econoom Arie Pais (VVD, 1977-1981) wist die norm van vier jaar uiteindelijk wel in de wet te krijgen, met steun van de grote politieke partijen die inmiddels overtuigd waren van de onhoudbaarheid van de groei.<sup>42</sup>

---

39 *Handelingen Tweede Kamer 1971-1972* bijlagen 11559 2. Rapport commissie studiefinanciering wetenschappelijk onderwijs (commissie-Andriessen) 28.

40 P.F. Maas, *Kabinetformaties 1959-1973* (Den Haag 1982) 256-281.

41 Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen. Tien bewindslieden, universiteiten en politiek* (Amsterdam 1995) 60.

42 *Ibid.*, 94.



De economische tegenwind zette sterker aan en het werd voor alle betrokkenen in het onderwijs nog pijnlijker. Gedwongen door een ernstige economische crisis in de jaren tachtig, gecombineerd met een overheid die er maar niet in slaagde haar eigen groei af te remmen, stelden de kabinetten van Ruud Lubbers zich ten doel nu écht minder uit te geven.<sup>43</sup> Het zou niet langer acceptabel zijn om elke instelling en elke opleiding te vragen evenveel in te leveren. Dat zou over de hele breedte de kwaliteit van het onderwijs schaden. Minister Wim Deetman (CDA, 1982-1989) bracht daarom de universiteiten aan tafel, om te bepalen hoe zij tot een scherpere onderlinge taakverdeling konden komen. Moest tandheelkunde echt aan liefst vier instellingen worden onderwezen? Kon het niet doelmatiger? Het was dezelfde wens als die van minister De Visser, zestig jaar eerder.

Voor de instellingen werden dit moeilijke onderhandelingen. Niemand wilde erkennen dat een eigen opleiding van mindere kwaliteit of waarde was dan die van een ander. De keuzes die zij maakten, hadden soms meer het karakter van een spelletje kwartet waarbij ieder een complete hand wilde halen, dan van een afweging op kwaliteit.<sup>44</sup> Jacques Wallage (PvdA), die als Tweede Kamerlid in de oppositie zat, zag het volgende gebeuren:

In plaats van zelf een gezamenlijk plan voor taakverdeling en concentratie te maken, en dat aan Den Haag aan te bieden op voorwaarde dat de regering er verder met haar vingers van af zou blijven, ging elke instelling voor haar eigen gelijk. Dit bracht de minister in de positie van de Grote Regelneef die de knopen moest doorhakken. En de Kamer werd het adres waar elke lobby voor de instandhouding van elke opleiding moest worden afgehandeld.<sup>45</sup>

---

43 A.M.B. Lips, *Autonomie in kwaliteit. Ambigüiteit in bestuurlijke communicatie over de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs* (Delft 1996) 75.

44 Patricia Faasse, *Profiel van een faculteit: De Utrechtse bètawetenschappen 1815-2011* (Hilversum 2012) 159.

45 Jacques Wallage, *Het land achter de heuvels. Politiek als ambacht 1968-2018* (Amsterdam 2018) 123.

In die positie was de Tweede Kamer niet op zijn best. Deze moest beslissen over zaken die niet om een politiek, maar om een wetenschappelijk oordeel vroegen. “Soms leek het erop dat bepalender voor het oordeel van de parlementariërs was hetgeen ze zelf gestudeerd hadden (en waar!) dan hun politieke herkomst”, aldus Wallage.<sup>46</sup> Het was moeilijk om te kiezen voor de beste opleidingen, want kwaliteit was nooit op een bruikbare manier in kaart gebracht.

Het einde van dit pijnlijke proces bracht samenvoegingen van opleidingen en sluiting van meer dan veertig vakgroepen. Woedende hoogleraren kwamen in de Tweede Kamer voor voortbestaan pleiten. Niemand had in deze posities gebracht willen worden, inclusief de minister zelf, zo zei hij later:

Mensen, daaraan heb ik nooit licht getild. Je zult maar de mededeling krijgen: het is *fini* en je moet maar weer zien dat je werk krijgt. Je zult maar vrouw en kinderen hebben, je zult maar een gezin moeten onderhouden en je zult maar naast de samenleving komen te staan.<sup>47</sup>

Na deze zware periode bestond breed het gevoel dat overheid en hoger onderwijs niet langer op deze manier konden samenwerken. Instellingen konden niet samen een verdeling maken in tijden van krimp, terwijl regering en parlement geen goed inhoudelijk oordeel konden vellen over opleidingen. Voor minister Deetman was het aanleiding om de onderlinge verhouding grondig om te werken.

### **Besturen op afstand**

In 1985 presenteerde minister Deetman de nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* (HOAK), waarin een heel nieuwe verhouding tussen staat en hoger onderwijs werd voorgesteld. Het probleem was volgens de nota dat de sturing vanuit de overheid te veel op details en kleine afdelingen, te weinig op de grote lijnen van het bestel was gericht. Daardoor lukte dat sturen niet goed meer. Dus de regering wilde zich vooral gaan bezighouden met de grote kaders, en zo

---

46 Jacques Wallage, ‘Taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs’ in: *Ons Erfdeel* 27 (1984) 367-374, aldaar 371.

47 Jaap Stam e.a., *Hoog gegrepen* 116.

min mogelijk met de bedrijfsvoering en inhoudelijke keuzes binnen instellingen. Voortaan hadden universiteiten en hogescholen (de nieuwe naam voor hbo-instellingen) geen toestemming vooraf meer nodig om nieuwe opleidingen te starten of om personeel aan te stellen. Ook hoefden ze geen kosten meer te declareren achteraf. Jaarlijks kregen ze één bedrag op basis van hun omvang en studiesucces (*lump-sum*), en de instellingen moesten zélf gaan bepalen hoe ze dat gingen besteden. Ze kregen zelf hun gebouwen, goederen en kapitaal in eigendom zodat ze de ruimte hadden om nieuwe plannen uit te voeren. Dit alles had tot doel een meer gevarieerd en veranderlijk aanbod van onderwijs te krijgen. Niet centraal gepland, maar lokaal bedacht en uitgevoerd.<sup>48</sup> Dat maakte het bestel flexibeler, en zou het ministerie sterk ontlasten – het zou zelfs kunnen krimpen.

Er waren kanten aan het plan die aan een markt deden denken. De nota stelde:

Rendementsverhoging, profilering door middel van hoge kwaliteit, een gediversificeerd studieaanbod, betere aansluiting van het onderwijsaanbod op de arbeidsmarkt, wordt voor de instellingen aantrekkelijker, omdat het de studenteninstroom, en daarmee de beschikbare middelen, positief kan beïnvloeden.<sup>49</sup>

Universiteiten en hogescholen moesten dus sterker onderling gaan concurreren om de gunst van de student. Ze zouden zo meer belang krijgen bij aantrekkelijke opleidingen met goede baankansen.

Aan de andere kant had het plan met een echte markt weinig te maken. Het onderwijs bleef voor het overgrote deel door de staat gefinancierd, en die staat verbood concurrentie op de hoogte van collegegelden of op toelatingseisen. Toegankelijkheid voor elke geschikte jongere bleef een eerste vereiste. In sectoren waar werkloosheid heerste, kon de minister besluiten de instroom van studenten te beperken. En voor de nieuwe vrijheid werd een andere vrijheid

---

48 *Handelingen Tweede Kamer 1985-1986* 19 253 nr. 2. Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit 6-7, 19.

49 *Handelingen Tweede Kamer 1985-1986* 19 253 nr. 2. Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit 47.

beknot; om te voorkomen dat vrijheid uit zou lopen in slechter onderwijs, ging de staat aan de universiteiten meer werk maken van kwaliteitscontrole. Dat was volgens de Grondwet ook zijn taak. Het woord ‘privatisering’, toch vaak gehoord in die dagen, durfde hier niemand in de mond te nemen.<sup>50</sup> Roel in ’t Veld, een van de architecten van het nieuwe bestel, zegt dat marktdenken of neoliberalisme geen grote rol speelden.

Volgens mij was het niet zo zwaar ideologisch. Het was vooral gemotiveerd uit het idee dat de beslissingen genomen moeten worden door mensen die het meest competent zijn. Dat is in veel gevallen niet het departement. Laat het departement zich druk maken over het bestel als geheel, over de vraag of de leerwegen begaanbaar zijn, over de contour van het systeem en over de internationale verhoudingen.<sup>51</sup>

Politiek en instellingsbesturen waren over het algemeen positief. De voorstellen sloten direct aan bij de meest uiteenlopende belangen en idealen. Universiteiten vroegen al lang om meer autonomie, en hun bestuurders zagen hun positie sterk verbeteren; bedrijven zagen meer wendbare opleidingen; christendemocraten herkenden hun oude ideaal van gespreide macht en verantwoordelijkheid; liberalen prezen de keuzevrijheid voor de burger; sociaaldemocraten zagen een mogelijkheid om te voorkomen dat hoger onderwijs alle middelen naar zich toe zou blijven trekken.<sup>52</sup> Zo had de nieuwe aanpak vele vaders.

Door Britse en Amerikaanse ogen, gewend aan instellingen buiten staatsbeheer, was het een logische zet. Maar op het Europese vasteland was Nederland het eerste land dat de banden tussen staat en hoger onderwijs losser maakte.<sup>53</sup> Dit ‘op afstand plaatsen’ kreeg

---

50 Sjoerd Karsten, “Vadertje staat naar een verpleegtehuis”. Enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs’ in: Onderwijsraad, *Onderwijs in de markt* (Den Haag 2001) 32-55, aldaar 38.

51 Gesprek met R.J. in ’t Veld, 14 februari 2018.

52 Karsten, “Vadertje staat naar een verpleegtehuis” 37-38.

53 Peter A.M. Maassen, *Governmental steering and the academic culture. The intangibility of the human factor in Dutch and German universities* (Utrecht 1996) 117.

vervolgens ook een vertaling in andere West-Europese landen, en in alle andere sectoren van het Nederlandse onderwijs.

### **De tucht van het nieuwe bestel**

Voor veel besturen van hogescholen en universiteiten was het een vreemde gewaarwording. Vrij plotseling kregen zij de beschikking over eigen geld, gebouwen, personeelsbeleid, bevoegdheid om opleidingen te starten en ga zo maar door. Ook de controle op onderwijskwaliteit kwam goeddeels in handen van de instellingen zelf, die elkaar met behulp van zelfrapportages en visitatiecommissies scherp moesten gaan houden op prestaties. De Onderwijsinspectie controleerde slechts de procedures die daarbij werden gebruikt.<sup>54</sup> En toch: in de nieuwe verhoudingen was het voor de instellingen niet alleen maar vrijheid dat de klok sloeg. Hun keuzes vielen opvallend vaak in dezelfde richting uit, onder druk van het nieuwe bestel.

In het hbo sprong vooral de lange golf van fusies in het oog. De 370 kleine hbo-scholen van rond 1980 zouden alle nieuwe taken niet goed met eigen mensen en kennis hebben kunnen uitvoeren. Dat kon alleen als de krachten gebundeld werden. Weliswaar dwong de overheid de vele scholen tot fusies met hogere opheffingsnormen (zie ook hoofdstuk 5), maar via de gezamenlijke HBO-raad sloegen zij vooral zelf ook actief aan het fuseren. Volgens de wet moesten scholen minstens zeshonderd studenten gaan tellen. Maar zij gingen in de jaren erna veel verder; in 2017 waren er 36 instellingen over met gemiddeld meer dan twaalfduizend studenten.<sup>55</sup> In een wereld vol concurrenten is sturen op omvang een veilige koers.

Zowel aan universiteiten als hogescholen moest daarnaast een grote laag professionele bestuurders worden aangesteld. Wie van het personeel had immers ervaring met vastgoedbeheer of financiële planning op zo een grote schaal? De nieuwe bestuurders waren afhankelijk van de nieuwe bekostigingsregels en speelden daarop in.<sup>56</sup>

---

54 S.J. van 't Riet, *Slimmer in 2030. Geschiedenis en toekomst van het hoger onderwijs in Nederland* (Amsterdam 2013) 60-61.

55 Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 49; Vereniging van Hogescholen, *HBO in vogelvlucht. #Hbo cijfers* (Den Haag 2018).

56 WRR, *Taken en functies van het hoger onderwijs. HOAK, HOOP en WHW* (Den

Ze stuurden dus aan op aantrekkelijke studies met meer studenten, snellere doorstroom, hogere slagingspercentages, meer onderzoek. Daarmee legden zij druk op studenten en docenten, die na nieuwe bestuurshervormingen weer een deel van hun inspraak kwijtraakten.<sup>57</sup> Professioneel, slagvaardig bestuur stond op gespannen voet met alle ver doorgevoerde inspraak. Het groei- en aanpassingsvermogen dat van instellingen werd verwacht, leidde er intussen toe dat besturen liever met tijdelijke krachten gingen werken. De arbeidspositie en -vreugde van het personeel werden er niet altijd beter op.<sup>58</sup>

Een derde richting waar vrijwel geen instelling zich aan kon of wilde onttrekken, was de internationalisering. Geholpen door het bachelor-mastersysteem, waardoor diploma's in heel Europa een vergelijkbare waardering kregen, konden studenten vanaf 2002 makkelijker over Europese grenzen om te studeren.<sup>59</sup> Minister Loek Hermans (VVD, 1998-2002) was daar enthousiast over:

Dat vond ik zelf heel belangrijk omdat wij een land zijn dat heel erg open is in zijn economie, dan moet je ook open zijn in je onderwijssysteem. Zeker in het hoger onderwijs, met veel internationale contacten. Op wetenschappelijk gebied waren we natuurlijk top van de wereld, zijn we nog steeds top van de wereld, dus dat systeem moet je wel open hebben. Dus niet het Nederlandse systeem van doctorandus, dat telt niet. Je moet het vergelijkbaar maken, dat was mijn oogpunt.<sup>60</sup>

Voor Hermans ging het om de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Bestuurders van instellingen zagen er daarnaast een nieuwe kans in om verder te groeien. Belangrijk, want in de jaren negentig leek het erop dat het aantal Nederlandse studenten een natuurlijke bovengrens ging bereiken. Internationale titels en diploma's, relatief lage

---

Haag 1995) 13.

57 De Boer, *Institutionele verandering en professionele autonomie* 233.

58 Lyana Francot en Bald de Vries, 'Adieu von Humboldt? Over domme organisaties en slimme mensen' in: L.J. Dorsman en P.J. Knechtmans, *Het universitaire bedrijf. Over professionalisering Van onderzoek, bestuur en beheer* (Hilversum 2010) 73-86, aldaar 82-83.

59 Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 76.

60 Gesprek met Loek Hermans, 21 maart 2017.

collegegelden, een goede reputatie, actieve werving en Engelstalig onderwijs droegen eraan bij dat Nederland zeer in trek raakte bij buitenlandse studenten. Het ging om honderdtwaalfduizend studenten in 2016 alleen, voltijd en deeltijd.<sup>61</sup> Inmiddels ontstaat de zorg dat hogescholen en universiteiten door al dit Engelstalig onderwijs contact met de Nederlandse samenleving verliezen. “Zouden deze pleitbezorgers van internationalisering echt niet begrijpen dat in de taal een cultuur en een geschiedenis tot uitdrukking worden gebracht?”, vraagt bijvoorbeeld publicist Paul Scheffer.<sup>62</sup>

Tegen alle prognoses in bleek de ‘markt’ van binnenlandse studenten overigens wel degelijk door te groeien, met als gevolg een indrukwekkende groei van het aantal ingeschreven studenten in het hoger onderwijs: van 478 duizend rond 2000, naar 713 duizend nu. Vooral vrouwen maakten een inhaalmanoeuvre en zijn nu onder studenten in de meerderheid.<sup>63</sup>

Hogescholen en universiteiten hadden inderdaad een grotere vrijheid gekregen om hun koers te bepalen. Maar met de nieuwe verhouding was hun bewegingsvrijheid op een nieuwe manier beperkt. Omdat de financiering bij wet zo sterk verbonden was aan de aantallen inschrijvingen en diploma’s, moesten zij mee in de dagelijkse strijd om ‘marktaandeel’. Overleven vraagt om een strakke discipline.

Voor de landelijke politiek was het ook wennen. Volksvertegenwoordigers konden nog altijd de minister ter verantwoording roepen als iets in het hoger onderwijs niet naar wens verliep. Maar de minister moest vaker bekennen weinig te mogen doen, zeker als het over de interne zaken van een hogeschool of universiteit ging. De lump-sumfinanciering maakte de minister en het parlement minder machtig op een van hun voornaamste speelvelden: de verdeling van geld. De Rijksoverheid zocht nu manieren om te sturen buiten de

---

61 Daan Huberts, *Update: incoming student mobility in Dutch higher education, 2016-2017* Online publicatie Nuffic, 2017. <https://www.nuffic.nl/en/publications/find-a-publication/update-incoming-student-mobility-in-dutch-higher-education-2016-17.pdf> Geraadpleegd op 28 november 2017.

62 *NRC Handelsblad* 23 mei 2018.

63 <http://statline.cbs.nl/> Geraadpleegd op 28 november 2017.

instellingen om. Zo probeerde ze kosten te drukken door studenten persoonlijk te prikkelen om sneller te studeren. Collegegelden gingen omhoog. Studiebeurzen kwamen korter beschikbaar, en werden alleen een gift als studenten op tijd een diploma haalden. Sinds 2015 moeten ze de basisbeurs terugbetalen en krijgen alleen studenten uit lagere inkomensgroepen zulke voorwaardelijke giften. Het belangrijkste effect daarvan is, dat studenten nu veel minder opleidingen ‘stapelen’ dan vroeger; twee studies achter elkaar is voor weinig jongeren op te brengen.<sup>64</sup>

De ruimte die de overheid wel had om in te grijpen, werd soms gretiger gebruikt dan de hogescholen en universiteiten wilden. Zo verbood de minister in de jaren negentig de start van grote aantallen opleidingen omdat werkgevers en Kamerleden klaagden over ‘wild-groei’. Rond 2000 ontstond een crisissfeer in pers en politiek die vooral op het hbo neersloeg. Instellingen zouden te gemakkelijk diploma’s verstrekken, en bedachten trucs om het aantal ingeschreven studenten hoger te laten lijken om meer gelden binnen te halen. De verontwaardiging leidde tot meer nauwkeurige regels. Dat is een politieke reactie die op den duur het ‘besturen op afstand’ zou kunnen ondergraven.<sup>65</sup>

Ook zocht de overheid manieren om instellingen mee te krijgen in haar streven naar profilering en ‘excellentie’, zonder daarbij dwang te gebruiken. Daarom maakten de overheid en de verenigingen van hogescholen en universiteiten in 2008 ‘meerjarenafspraken’ over prestaties en doelstellingen. Opnieuw met een financiële prikkel: instellingen konden een deel van hun financiering verliezen als ze de afspraken niet zouden nakomen. Sinds 2012 maakt de regering rechtstreeks prestatieafspraken met aparte instellingen. Op basis van vrijwilligheid, maar opnieuw met een financiële stok achter de deur.<sup>66</sup> De vrijheid is relatief.

---

64 Pieter Slaman, *Staat van de student. Tweehonderd jaar politieke geschiedenis van studiefinanciering in Nederland* (Amsterdam 2015) 248-249.

65 Van 't Riet, *Slimmer in 2030* 88.

66 Hans Vossensteyn, Harry de Boer en Ben Jongbloed, *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigingssystematiek voor het Nederlandse hoger onderwijs. Rapport voor de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs* (Enschede 2017) 10,12.



## **De spanning verschoven**

In 2014 moest aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam bezuinigd worden, als gevolg van teruglopende studentenaantallen. Vooral de tientallen kleine opleidingen liepen gevaar. Het faculteitsbestuur kwam met verschillende ideeën om deze opleidingen te verbreden en te laten samenwerken, met de bedoeling die specialismen te behouden. Het faculteitsbestuur vermoedde wel dat het idee op weinig enthousiasme zou kunnen rekenen bij staf en studenten, maar toen het plan eind 2016 op tafel kwam, werd het bestuur verrast door een uitbarsting van emoties. Er volgde een nieuwe aflevering in de lange serie bezettingen van het Maagdenhuis en andere gebouwen van de UvA.<sup>67</sup>

De kwestie bracht de meest uiteenlopende klachten aan het licht. Studenten klaagden over een grote nadruk op geld en efficiëntie; docenten over een slechte arbeidspositie en gebrekkige inspraak; geesteswetenschappers klaagden over de magere bedeling van hun vak, vergeleken met de andere studierichtingen. Het waren niet alleen Amsterdamse klachten. Het waren uitingen van de spanning die het nieuwe bestel van meet af aan in zich droeg. Anders dan vroeger, waren nu niet de minister of de staat het eerste mikpunt van woede. De minister ontsloeg geen mensen, ze zou het zelfs niet kunnen. Het college van bestuur en het faculteitsbestuur moesten het nu ontgelden. Hun rekenmodellen en managementvereisten stonden ver af van de idealen en belangen van onderzoekers, docenten en studenten. De spanning tussen geld en belangen van onderwijs en onderzoek is na 1985 dus niet verdwenen. Ze is verschoven. Met de grotere autonomie haalden de universiteiten en hogescholen deze spanning als een paard van Troje in huis. De vrijheid brengt een zware verantwoordelijkheid met zich mee.

## **Tot slot**

Sinds de vroege negentiende eeuw waren openbare universiteiten een onderdeel van de rijksdienst. Hoewel hoogleraren veel vrij-

---

67 Paul Benneworth, 'The Maagdenhuis occupation, the crisis of 'soft coupling' and the new university' in: *Krisis. Journal for contemporary philosophy* (2015) 2, 62-68.

heid kregen, werden ze benoemd, gehuisvest en betaald door de staat. Ze waren dus sterk afhankelijk. Dat werkte prima zolang de universiteit een instelling was waar jonge mannen uit de elite hun vorming tot de hogere stand kregen. Maar toen later die eeuw de wetenschappelijke ontwikkeling en het onderzoek steeds meer de toon gingen zetten, kreeg het onderwijs een heel ander karakter. Meer specialismen vroegen om meer en langere studies, die beter waren voorzien van ruimte en materiaal. De groei van de deelname rond 1900 joeg de kosten op, waardoor het nieuwe ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen vanaf 1918 ging aandringen op een betere onderlinge verdeling van taken tussen universiteiten, en een meer doelmatige besteding van publiek geld. Dit terwijl het zelf niet goed inhoudelijk kon beoordelen waar het beste onderwijs gegeven werd. Ontevreden wetenschappers begonnen te vragen om meer bestuurlijke vrijheid en zelfstandigheid.

Na de Tweede Wereldoorlog was er een herhaling van zetten, maar nu op veel grotere schaal. De specialisering in de wetenschap zette door, het hoger beroepsonderwijs kwam op en de studenten stroomden massaal toe. Er kwamen meer studies, deze gingen langer duren en meer kosten. Terwijl het ministerie van Onderwijs zijn beheerstaak nog preciezer in ging vullen, groeide zijn werklust enorm. Dat ging redelijk goed zolang er veel geld te verdelen was. Maar economische krimp vanaf de jaren zeventig liet het bestel geleidelijk vastlopen.

In de jaren tachtig ontstond een pijnlijke situatie. Wetenschappers konden zelf het best inhoudelijk beoordelen hoe een betere taakverdeling en een meer efficiënte inzet van geld kon worden bereikt. Maar universiteiten bleken niet in staat om de klappen van de nodige bezuinigingen onderling te verdelen. Die taak kwam zo deels terecht bij parlement en regering, die daar niet goed mee konden omgaan. Thorbecke zei het al in de negentiende eeuw: "De regering is geen oordeelaar over wetenschap en kunst".<sup>68</sup> De inhoudelijke richting van het hoger onderwijs zou geen politieke kwestie mogen zijn, zo vond ook de toenmalige minister Deetman.

---

68 Thorbecke geciteerd bij: Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland* (Nijmegen 2000) 85.

Deetmans nota *Hoger Onderwijs: Autonomie en Kwaliteit* legde de basis voor een reeks wetswijzigingen, die hogescholen en universiteiten zelf de beschikking gaf over gebouwen, kapitaal en de ruimte om opleidingen te starten of te sluiten. Dat was een oplossing voor veel problemen. Maar het leverde ook nieuwe problemen op. Want de frictie tussen krappe middelen en groeiende verlangens bleef. Die moest nu in goede banen worden geleid door bestuurders van hogescholen en universiteiten. En wat zij in het nieuwe bestel moesten doen, was ook lang niet altijd wat docenten en studenten voor ogen hadden: streven naar groei, naar hoge 'productie' tegen lage kosten, en naar een goede 'marktpositie'. Intussen blijft de staat op enige afstand als scheidsrechter toekijken, bewust van zijn beperkingen maar toch tot ingrijpen geneigd. Het is een wankel evenwicht, zeker onder de druk van wetenschappelijke en technologische vooruitgang. En opnieuw van een imposante groei van de toestroom van studenten, uit binnen- en buitenland.

*Pieter Slaman: Universiteitshistoricus, Universiteit Leiden.*

# Met bedelnap en collectebus - De financiering van de Tilburgse universiteit tot in de jaren zeventig

*Pieter Siebers en Joep van Gennip*

Tilburg University is een zogeheten bijzondere instelling, op katholieke grondslag. Die status brengt een relatief grote autonomie met zich mee, maar zorgde vanaf het eerste moment voor diverse besommeringen, ook op bestuurlijk en financieel vlak. Waar het decennialang ontbrak aan bekostiging door het Rijk, toonde de Tilburgse instelling zich echter even zuinig als inventief. Met dank aan velen.

Een luchtkasteel. Zo noemde historicus Hans Bornewasser – aan wie onderstaande tekst in belangrijke mate is ontleend – het streven van de Amsterdamse onderwijspionier Hendrik Moller in de jaren twintig van de vorige eeuw om een handelshogeschool te vestigen in het zuiden van het land. Hem stond een hogere handelsstudie voor ogen, een katholieke tegenhanger van de Handelshogeschool te Rotterdam. Die wens hing nauw samen met de katholieke emancipatie, een ontwikkeling die volgde op eeuwenlange achterstelling van katholieken sinds de stichting van de Republiek der Nederlanden in 1588. Die emancipatie werd formeel mogelijk door de Grondwetswijziging van 1848, waarin de vrijheid van godsdienst was geregeld. Een van de gevolgen daarvan was dat in 1853 Rome het zogenoemde herstel van de bisschoppelijke hiërarchie kon afkondigen. Daardoor ontstonden er opnieuw bisdommen in Nederland, die de opmaat vormden tot de bouw van een groot aantal kerken en de komst van katholieke organisaties, verenigingen en ook onderwijs.

In een tijdsgewricht waarin het zelfbewustzijn van het katholieke volksdeel toenam, groeide ook de gedachte dat een ‘eigen’ universiteit de kroon op die emancipatie zou beteken. Dat was geen onomstreden ideaal. In de katholieke media en ook onder de katholieke werkgevers vreesde men een soort van *splendid isolation*. Immers, waarom zouden studenten uit katholieke kring niet aan een van de klassieke, openbare universiteiten kunnen studeren en daar vervolgens lid te worden van een van katholieke studentenverenigingen als Veritas of Albertus Magnus? De scepsis daarover ten spijt: in 1904 kwam het tot een wet Hoger Onderwijs waarin ook bijzondere (confessionele) universiteiten het recht verkregen academische graden te verlenen. Dat leidde uiteindelijk in 1923 tot de oprichting van de ‘Roomsche Katholieke Universiteit Nijmegen’ – de huidige Radboud universiteit. En, enkele jaren later, zou de ‘Roomsche Katholieke Handelshoogeschool’ in Tilburg de tweede wetenschappelijke instelling worden.

Het Tilburgse concept voor een academische opleiding was tot in het midden van de jaren twintig niet bijster ver ontwikkeld en vooralsnog maakte de voorziene hogeschool een weinig betekenisvol deel uit van de Katholieke Leergangen. Dit kwam niet in de laatste plaats doordat Moller, de geestelijk vader van de Leergangen, in 1919 op een zijspoor was beland en het instituut toen al met grote financiële tekorten kampte.

Desondanks wisten enkele vooraanstaande katholieke notabelen en geestelijken het plan toch door te zetten. Maar toen het wat vastere vorm aannam, bleek het Tilburgse voornemen op weinig sympathie te kunnen rekenen van de kersverse Nijmeegse universiteit, die in de hogeschool een mogelijke concurrent zag. In bisschoppelijke kringen kon men echter wel instemmen met een handelshogeschool, met dan wel de aantekening “dat daarbij nu of later niet mag gerekend worden op den financiële steun van het Doorluchtig Episcopaat”.

### **Regionale gelden**

Wat de hogeschool in wording alsnog financieel levensvatbaar maakte, was het belang dat de stad Tilburg zag in de omstreden ambities van Moller. De gemeenteraad verklaarde zich – in een geheime zitting – bereid tot belangrijke financiële offers voor een

‘volledige hogeschool’ waaruit zomaar eens ‘een fiksche universiteit’ zou kunnen groeien. Met het bedrag van 25.000 gulden (nu: circa 475.000 euro) dat Tilburg jaarlijks in het vooruitzicht stelde, was de gemeente de belangrijkste financier van een regionaal ensemble dat verder bestond uit de Provinciale Staten, vier Kamers van Koophandel, twintig gemeentes in Brabant en zes in Limburg. Vanwege de toegezegde Tilburgse financiering, had ook de rijksoverheid 50.000 gulden gereserveerd voor de nieuwe Tilburgse instelling, maar daar werd voorlopig van afgezien omdat men eerst wilde peilen hoeveel studenten de weg zouden vinden naar de zuidelijke hogeschool.

In het voorjaar van 1927 werd er, zo schrijft Bornewasser, “een grootscheepse actie georganiseerd om tot de vorming van een stamkapitaal te komen”. Binnen enkele maanden was er een bedrag van 40.000 gulden opgehaald dat werd ondergebracht in een speciaal fonds, waaruit het latere Steunfonds (ten behoeve van het Katholiek Economisch Hoger Onderwijs) zou ontstaan. Nu onontkoombaar stevende de Rooms Katholieke Handelshogeschool af op de formele oprichting, die plaatsvond op 8 oktober 1927, in het gebouw van de Koninklijke Harmonie waar zich de grootste feestzaal van de stad bevond. De colleges waren in augustus al van start gegaan, wat een luisterrijke dag met twaalf redevoeringen en uitvoering trompetgeschal niet in de weg stond.

### **Overheidsfinanciering**

Bij de feestelijke opening was ook minister van Onderwijs Marius Waszink aanwezig, lid van de Rooms Katholieke Staatspartij, de voorganger van de in het CDA opgegane Katholieke Volkspartij (KVP). Deze Limburgse jurist was niet ongenegen om tegemoet te komen aan het subsidieverzoek dat het curatorium (het bestuur van zowel de hogeschool als de Leergangen) in het voorjaar van 1928 aan het ministerie van Onderwijs stuurde. Dat curatorium had de indruk dat de aanvankelijke scepsis over de hogeschool wel geluwd was en bovendien voelde men zich gesterkt doordat het aantal eerstejaars boven verwachting was: 28 voltijd- en 13 deeltijdstudenten.

Het verzoek en de toegeeflijkheid van de minister hielden echter geen stand in het Kamerdebat, waar de meerderheid (bestaande

uit liberalen, socialisten en vrijzinnig-democraten) zich op het standpunt stelde dat rijkssubsidie niet aan de orde kon zijn voor aan dogma's gebonden wetenschap. Het zicht op een bijdrage van het rijk nam nog eens verder af door de diepe crisis van de jaren dertig, waar de overheid niet zat te wachten op nieuwe verplichtingen. Nadat duidelijk werd dat de protesten weinig indruk maakten in Den Haag wendde de nieuwbakken hogeschool zich op allerlei wijzen opnieuw tot de bisschoppen. Men trof ook daar allesbehalve een gewillig oor. Sterker, aartsbisschop De Jong leek het een beter idee als de handelshogeschool een faculteit van de Nijmeegse universiteit zou worden, waar het episcopaat vrij ruimhartig middelen aan spendeerde.

### **Kapitaalsvorming**

De ervaringen met externe financiers hadden de Tilburgse bestuurders al eerder aangezet tot het bedenken van alternatieven, met een belangrijke rol voor Thomas Goossens, de eerste rector magnificus en verantwoordelijk voor het financieel beheer. In zijn geest werd in 1936 het 'R.K. Handelshoogeschoolfonds' opgericht, bedoeld voor slechtere tijden. Het werd niet eens uit nood geboren, aangezien de instelling onder leiding van de zuinige, zo niet gierige, Goossens elk jaar een behoorlijk financieel resultaat kon tonen. Waar de exploitatierekening een nadelig saldo vertoonde, daar waren nog altijd de jaarlijkse bijdragen van de subsidienten, waarbij zich ook de provincie Limburg en de vele orden en congregaties die Nederland toen kenden, hadden gevoegd. In 1938 werd een bedrag van 113.610 gulden ontvangen (nu: bijna 2.160.000 euro).

De situatie stond zelfs toe dat er reserves werden aangelegd, voor de latere pensioenen en voor nieuwbouw en dan nog waren er overschotten, die werden toegevoegd aan wat heette het 'stamkapitaal'. Dat vermogen groeide verder door eenmalige giften, die werden gestimuleerd door onder meer een schrijven van het curatorium uit 1935 aan alle katholieke notarissen in het land, met het verzoek om bij adviezen voor testamentaire schenkingen de hogeschool niet te vergeten. Het financieel amalgaam dat zo ontstond leidde in 1939 tot een stamkapitaal van ongeveer 300.000 gulden (nu: 5.7 miljoen

euro). Aard en omvang brachten Goossens ertoe voor het beheer van dit kapitaal een stichting in het leven te roepen, met een eigen bestuur. Het zou de opmaat blijken tot het Steunfonds, dat in 1951 werd opgericht en tot op de dag van vandaag bestaat.

### **De tweeledige erkenning**

Tilburg bevond zich tot de Tweede Wereldoorlog – ook in financieel opzicht – in een uitzonderlijke positie. In tegenstelling tot de twee andere bijzondere instellingen, Nijmegen en de VU in Amsterdam, kreeg de hogeschool van het rijk niet eens een bedrag voor het onderhoud van gebouwen. Na de oorlog veranderde de situatie, wellicht als gevolg van het gemeenschappelijk optrekken van de drie bijzondere instellingen om tot rijksbekostiging te komen. In 1948 tekende KVP-minister Gielen voor een wijziging van de hoger onderwijswet, die bepaalde dat de staat voor 65% zou tegemoetkomen in “zowel de kosten voor gebouwen en terreinen bestemd voor hogeschooldoeleinden” als de “kosten voor exploitatie”, verminderd met de inkomsten uit inschrijf-, college-, examen- en promotiegelden. Een tegenvaller van formaat vormde de bepaling dat subsidies van andere (lagere) overheden in mindering zouden worden gebracht op de rijksbijdrage. Even werd overwogen om dan maar af te zien van de rijksbijdrage, totdat Goossens inbracht dat “het ongetwijfeld een vreemde indruk naar buiten zal maken, indien wij thans, nu wij voor rijkssubsidie in aanmerking komen, dit zouden afwijzen”.

De toekenning bracht ook de vraag naar onafhankelijkheid met zich mee. In hoeverre zou de hogeschool zich bijvoorbeeld dienen te voegen in landelijke discussies over zoiets als de komst van nieuwe studierichtingen? En, in hoeverre was de ‘levensbeschouwelijke vrijheid’ nu in het geding? Die werd ook in financiële zin niet onbetekenend toen – eveneens in 1948 – de Radboudstichting (die de financiering van de Nijmeegse universiteit goeddeels regelde), eindelijk bereid bleek om 10% van de netto-opbrengsten van de jaarlijkse Radboudcollecte aan de Tilburgse instelling te schenken. En dit waren geen kleine bedragen: in 1950 ging het om ruim 31.000 gulden en het daaropvolgende jaar zelfs om 37.888 gulden. De twee belangrijke geldbronnen die nu werden aangeboord droegen bij aan



de komst van diverse fondsen, aan het einde van de jaren '40 en het begin van de jaren '50, die te beschouwen zijn als middelen om sturing waar mogelijk in eigen hand te houden.

### **Het Steunfonds**

Het belangrijkste fonds daaronder was het Steunfonds ten behoeve van het Katholiek Economisch Hoger Onderwijs, dat op 14 februari 1951 als stichting statutair werd opgericht. Deze constructie was bewust gekozen, omdat het Tilburgse curatorium – ook niet voor één gat te vangen – wilde voorkomen dat de rijksoverheid in de toekomst mogelijk het opgebouwde stamkapitaal als reden zou kunnen aanmerken om op de subsidie voor de hogeschool te korten. Omdat het bestuur van zowel de hogeschool als het Steunfonds eenzelfde was, ondergebracht in een zogenaamde personele unie, hoefden er ook geen schenkingsrechten betaald te worden over eventuele bedragen die van het fonds naar de hogeschool vloeiden.

Het officiële doel van het Steunfonds was 'de instandhouding van de genoemde Katholieke Economische Hoogeschool en het oprichten en in stand houden van wetenschappelijke instellingen, welke direct de belangen van genoemde Hoogeschool dienden, te financieren en om aan docenten en oud-docenten, aan ander personeel en oud-personeel van genoemde Katholieke Economische Hoogeschool en aan hun nagelaten betrekkingen geldelijke uitkeringen te verschaffen, in de gevallen waarin zulks nodig of wenselijk is, een en ander voor zover de financiering en uitkeringen niet kunnen geschieden met de inkomsten van genoemd Hoogeschool'. Een hele mond vol.

Het stamkapitaal dat ondergebracht was in dit nieuwe fonds werd bij het passeren van de akte vastgesteld op het aanzienlijke bedrag van 517.422 gulden (nu: € 2.054.862). Men was echter vergeten om hierbij ook het vermogen uit onroerend goed, een bouwfonds en investeringscertificaten (met een totaal van 247.578 gulden) bij op te tellen! Dit werd in 1951 alsnog rechtgetrokken. Het merendeel van het kapitaal was belegd in fondsen, stond uit als hypotheekvordering of 'zat in stenen'. Het Steunfonds bezat enkele boerderijen die zij verpachtte, alsook enkele villa's in de Tilburgse binnenstad die



*De campus aan de Bosscheweg, onderkomen van de universiteit tot 1962*

gebruikt werden door de hogeschool zelf. Ook het woonhuis dat in 1955 voor de geestelijke studentenmoderator werd gebouwd, maakte onderdeel uit van het vastgoed van het Steunfonds (overigens in 1967 weer verkocht).

### **De koperen deurknoppen van het Cobbenhagengebouw**

Zoals vermeld, vulde het Steunfonds de bedragen aan welke de hogeschool zelf niet kon dragen. In eerste instantie was dit vooral gericht op het tekort van 35% op de rijkstoelage. Een opsteker was dat priester en lid van het curatorium, Petrus van Gils, het in 1951 voor elkaar had gekregen dat de toelagen van de lagere overheden maar zeer beperkt in mindering werden gebracht op de rijkstoelage. Daarnaast werd het toegekende bedrag door de Staat jaarlijks groter, totdat er tenslotte in 1971 'volledige' bekostiging was van de kernactiviteiten van hogeschool, zoals ook bij de andere niet-confessionele instellingen. Dit betekende overigens niet dat alle kosten door het rijk werden gedragen. Confessionele bijeenkomsten, het salaris van de studentenpastor, de bouw van de studentenkerk, maar ook cultu-

rele activiteiten of die van gezelligheidsverenigingen dienden door de instelling zelf gefinancierd te worden. En in die gevallen deed de hogeschool dus steeds een beroep op het Steunfonds. Soms werden daarbinnen weer aparte bestemmingsfondsen opgericht, zoals het kapelfonds dat in 1957 het licht zag en in totaal 450.000 gulden uitgaf voor de bouw van de studentenkerk, die overigens pas in 1967 officieel werd geopend.

Enkele jaren daarvoor, in 1962, was de hogeschool verhuisd van de Tilburgse binnenstad naar een gloednieuwe campus. Een ontwikkeling die in die jaren bij meerdere hogere onderwijsinstellingen te bespeuren viel. Het aldaar opgetrokken hoofdgebouw van de hand van architect Jos Bedaux was voor een aanzienlijk deel door het rijk gefinancierd, maar de luxere afwerkingskosten, zoals koperen knoppen, deurbeslag en marmer, diende de instelling zelf te financieren. Het is niet moeilijk te raden wie daarvoor de portemonnee trok.

Iets waar men misschien niet meteen aan zou denken bij de rol van het Steunfonds waren de tekorten die het fonds jaarlijks aanvulden op de pensioenen van de medewerkers van de hogeschool. Dit was een substantieel deel: zo keerde het fonds tussen 1957 en 1962 een bedrag van 35.614 gulden uit als aanvulling op de pensioenvoorziening, die bij veel medewerkers, als gevolg van de private totstandkoming van de hogeschool, ondermaats was. Tot in 2017 zou de pensioenverplichting zelfs op de balans van het Steunfonds blijven staan.

Vanwege de toegenomen complexiteit van de financiering in de jaren vijftig, waren er al enkele stappen gezet om de geldstromen inzichtelijker te maken. Zo was het oude, kleine pensioenfonds dat in de jaren dertig was gesticht opgeheven en haar vermogen overgeheveld naar het Steunfonds. Hetzelfde gold in 1952 voor het oorspronkelijke R.K. Handelshogeschoolfonds. Daarnaast werd in 1955 het gezamenlijke hoofdbestuur (curatorium) van de hogeschool en leergangen gesplitst en gingen beide instellingen apart verder.

### **Geld voor studentenactiviteiten**

In de jaren zestig bleef het Steunfonds aanzienlijke bijdragen uitgeven aan studentenactiviteiten die niet door de rijksoverheid financieel gedragen werden, terwijl haar bijdrage aan de basisfinanciering van

de hogeschool, zijnde de exploitatie- en huisvestingskosten, steeds verder terugliep. De totstandkoming van een sociale en juridische faculteit in 1963 werd aldus voor een belangrijk deel door de staat gefinancierd. In 1971 was uiteindelijk de financiële gelijkstelling van confessionele instellingen door de overheid een feit en viel de hoofddoelstelling van het Steunfonds weg. Desondanks bleef het fonds bestaan, zij het dat deze een apart College van Beheer kreeg om haar eigen gelden te beheren. Dit was het gevolg van de landelijke Wet Universitaire Bestuurshervorming (1970) en de op de achtergrond spelende kwestie van de deconfessionalisering van de Tilburgse hogeschool omwille van een mogelijke fusie met de Technische Universiteit Eindhoven. De personele unie tussen het oude curatorium-Stichtingsbestuur en de bestuursleden van het Steunfonds werd daarmee doorbroken. Het Steunfonds wijzigde zelfs haar statuten om de bevordering van de katholieke identiteit veilig te stellen.

Als gevolg daarvan ging zij zich meer toeleggen op de financiering of subsidiëring van levensbeschouwelijke activiteiten of studentenprojecten. Juist in de jaren dat de katholieke signatuur van de hogeschool ook bij studenten steeds meer vraagtekens oproep. Daarnaast bleef het vermogen van het Steunfonds, dat elk jaar rendeerde, een



*Studentenkerk Maranatha, mede mogelijk gemaakt door het Steunfonds*

appeltje voor de dorst, waar menig universiteitsbestuur begerig naar keek. Ook droeg het Steunfonds vanaf de jaren zestig financieel bij aan de in 1967 opgerichte Theologische Faculteit Tilburg. Deze faculteit was officieus verbonden aan de Tilburgse hogeschool met als doel op een gegeven moment hierin volledig op te gaan als zelfstandige faculteit. Dit gebeurde pas in 2006.

De in 1967 geopende studentenkerk kwam onder een moeilijk gesternte tot stand. Het waren de jaren van de linkse en antiautoritaire studentenopstanden en die van een kritische benadering van instituties als de Kerk. Doordat de studentenparochie Maranatha vanaf 1971 een 'vrijwilligersparochie' was geworden, draaide het Hogeschoolfonds, waarin hiervoor de gelden van de lagere overheden werden beheerd, de kraan richting de studentenkerk vrij snel dicht. Er volgden spannende jaren voor haar voortbestaan, maar met leningen en subsidies van het Steunfonds slaagde de studentenkerk erin om haar religieuze activiteiten voort te zetten en te consolideren.

Overziend kunnen we stellen dat de bijzondere of confessionele signatuur van de Tilburgse hogeschool (in 1986 werd zij formeel pas een universiteit) een geheel eigen dynamiek in het leven riep die veel verder ging dan haar inhoudelijke of maatschappelijke profilering. Het strekte zich uit over de inrichting van de hogeschool zelf alsook over haar financiering. Dat dit tot soms zeer ingewikkelde constructies kon leiden, had men ongetwijfeld niet kunnen bevroeden toen Moller en consorten in de jaren twintig aan de wieg stonden van de alleszins bijzondere Tilburgse instelling.

*Pieter Siebers: Projectleider Academisch Erfgoed, Tilburg University.*

*Joep van Gennip: Programma Manager Academisch Erfgoed, Tilburg University.*

# De bekostiging van het hoger onderwijs

*Ron van der Meer (mei 2023)*

Vanwege het afscheid van Folkert Kootstra heeft men mij gevraagd over de bekostiging van het hoger onderwijs een bijdrage te leveren. Uiteraard doe ik dat graag. Ik heb dit verhaal geschreven op persoonlijke titel en uit mijn eigen overlevering. Het is een verhaal zoals zaken naar mijn beleving zijn gegaan, het is geen wetenschappelijk artikel.

## **Begin van een nieuw bekostigingsmodel HBO en WO**

Toen Mark Rutte in 2003 aantrad als staatssecretaris hoger onderwijs (HO), gaf hij aan dat hij de bekostiging van het HO anders wilde. Voor het HBO was het een model uit 1986 waarvan weinig mensen nog precies snapten hoe het werkte en voor het Wetenschappelijk Onderwijs (WO) was er een bekostiging voor het onderwijs die vooral gericht was op diploma's en het onderzoeksdeel stond grotendeels vast.

Mark Rutte wilde dat de student meer de drager werd van de bekostiging, daar waar de student studeerde moest ook de bekostiging plaatsvinden. Het systeem moest recht doen aan daar waar de inspanning voor het onderwijs wordt gemaakt. Ook moesten er meer mensen hoger opgeleid worden, dit was een maatschappelijk doel.

Nu was het zo dat HBO en WO verschillende bekostigingsmodellen hadden. Het idee bij het ministerie van OCW was: als HBO en WO beide vallen onder de WHW, waarom dan ook niet een bekostigingssysteem? Met twee afzonderlijke directies is dat niet makkelijk te realiseren, maar gelukkig zijn HBO en WO in 2004

één directie geworden en daardoor werd het makkelijker om naar één systeem over te gaan.

We zijn begonnen met het eenvoudiger maken van de bekostiging en meer bekostiging toe te kennen aan studenteninstroom. Meer belonen voor de inspanningen was het adagium. Wat het lastig maakte was dat er ook verschillende hoogtes waren van vaste voeten. Het WO kende een vaste voet van ca. 37 % terwijl het HBO in feite geen vaste voet in de bekostiging kende. Wanneer je naar één systeem wil dan moet het wel een beetje gelijk zijn voor beide HO velden.

### **Vaste voeten**

De vaste voet in het WO was er al van oudsher. Niemand wist meer precies hoe deze nu per instelling was ontstaan; gemiddeld was het 37% maar het verschilde wel tussen de universiteiten. Zo had je de drie jonge universiteiten (Maastricht, Tilburg en Erasmus) die een zeer lage vaste voet hadden omdat die als laatste binnen het WO waren gekomen. Deze universiteiten hebben heel lang bij de Vereniging van Nederlandse Universiteiten (VSNU) en OCW gepleit voor een ophoging van hun budget, vooral voor onderzoek. Dat is er tot op heden nog niet geheel van gekomen.

Binnen de VSNU is destijds nog getracht te achterhalen hoe de verschillen in samenstelling van de vaste voet bij de universiteiten ontstaan was. Daar heeft iemand zeker 3 maanden de stukken bij OCW doorgespit, maar die heeft die samenstelling niet kunnen vinden. OCW hanteerde altijd de zinsnede “dit is historisch bepaald”.

De vaste voet in het WO werd gezet op gemiddeld 40%, wat bijna overeenkwam met de oude vaste voet van 37%. In het HBO wilde men in eerste instantie geen vaste voet. Men was daar bevreesd voor een discussie met de Tweede Kamer omdat deze ook al vraagtekens had bij het zo maar geven van een vast bedrag zoals in het WO, zonder dat men bij OCW of universiteiten wist waarop dit was gebaseerd.

Het argument van OCW naar het HBO was dat nu we voornamelijk gingen bekostigen op ingeschreven studenten en diploma's een zekere demping best wel prettig zou zijn voor meer stabiele inkomsten. Het HBO heeft toen gekozen voor 10% vaste voet.

### **Prijzen bekostigingsniveau**

Naast de vaste voet, was er ook een discussie over de prijzen voor de verschillende soorten onderwijs. Moesten deze prijzen nu gelijk zijn in HBO en WO of juist verschillend, en ook: moesten we nu af van diplomabekostiging of juist die wel behouden?

Tevens vond OCW dat de druk van bekostiging niet alleen bij de instelling moest liggen, ook bij de studenten moest een prikkel worden gelegd.

Over de prijzen werd al snel duidelijk dat dit een verbondenheid tussen het WO en HBO gaf die niet wenselijk was, dus OCW zag daarvan af. Er waren in het HBO ook veel verschillende prijzen, dat maakte dat het mogelijk was om niet de juiste prijzen te hanteren. Uiteindelijk is besloten om voor beide velden 3 verschillende prijzen te hanteren voor de verschillende opleidingen: top, hoog en laag.

Aan de diplomabekostiging werd door iedereen wel vastgehouden. Immers er moest ook een prikkel zijn voor de HO-instellingen om studenten te laten afstuderen.

### **Prikkels voor studenten**

De prikkel die door OCW bij de studenten werd neergelegd was dat ze 1 jaar na de nominale studieduur een hoger collegegeld moesten gaan betalen. Mede ook omdat de bekostiging gebaseerd zou worden op de nominale studieduur van de opleiding. Echter, het voorstel over collegegeld gaf echter zoveel onrust bij studenten dat in het uiteindelijke voorstel daarvan is afgezien.

### **Bekostiging beperken tot 1 opleiding**

OCW had ook besloten dat zij maar 1 opleiding zou bekostigen: wilde een student een 2<sup>e</sup> opleiding doen, dan moest deze het zelf betalen (of zijn werkgever). De middelen die hiervoor in het budget voor het HO zaten, zijn niet uit het budget gehaald. OCW heeft de uitzondering gemaakt voor de domeinen onderwijs en zorg, omdat dit domeinen waren waar de overheid zorg voor droeg. Dus wilde je na economie zorg gaan doen, dan gold hiervoor het wettelijk collegegeld; echter wilde je van zorg naar onderwijs dan gold niet het wettelijk collegegeld. OCW vond dat dit een soort kannibalisme was,





Onder het bewind van Plasterk is op 22 oktober 2007 het bekostigingsakkoord hoger onderwijs met de VSNU, hbo-raad, LSVB en ISO tot stand gekomen.

### **2010 invoering nieuwe bekostigingsmodel HO**

In 2010 is het nieuwe bekostigingsmodel ingevoerd weliswaar met een overgangsmoedel voor het HBO. Het onderwijs bekostigingsmoedel voor het HBO en WO zijn qua systeem gelijk: vaste voet, studentaantallen en graden. Echter de prijzen per opleiding / graad zijn verschillend, alsmede de hoogte van de vaste voet. Het onderzoeksdeel van het WO is echter niet aangepast met de nieuwe bekostiging. De onderzoek bekostiging loopt niet mee, zoals het onderwijs deel, met meer of minder studenten. De reden hiervoor is dat begin 2000 OCW met het ministerie van Financiën overeen was gekomen dat het onderwijs deel mee zou bewegen met de studenten aantallen, echter dat gold alleen voor het onderwijs deel.

### **Vragen over toereikendheid bekostigingsmoedel**

Na verloop van een aantal jaren begon het budget maar ook de onderdelen van de bekostiging van zowel het onderwijsdeel als onderzoeksdeel vragen op te werpen van de VSNU en VH of er wel voldoende werd bekostigd om de groei en de ambities in het HBO en het WO te accommoderen.

### **Onderzoek Commissie van Rijn 2018**

Op verzoek van OCW is de adviescommissie Bekostiging Hoger Onderwijs en Onderzoek (de commissie Van Rijn) een onderzoek gestart om te bezien of de bekostiging van het hoger onderwijs moest worden aangepast. In mei 2018 kwam de Commissie met een aantal aanbeveling voor OCW.

Ik pik er een aantal aanbevelingen uit. Een van de aanbevelingen was om de “overmatige groeiprikkel op studentaantallen” in de bekostiging te verminderen en een meer stabiele bekostiging te maken door verhoging van de vaste voet. Een 2<sup>e</sup> aanbeveling was om een verschuiving van budget binnen het WO toe te passen naar bèta-opleidingen om de opleidingscapaciteit beter te laten aansluiten op

de vraag uit de arbeidsmarkt. Een 3<sup>e</sup> aanbeveling was om een onafhankelijk onderzoek te starten naar de kosten- kwaliteitverhouding in onderwijs en onderzoek omdat er een gebrek is aan inzicht in de kosten van onderwijs en onderzoek en hoge reserves en dat er een beter en actueler inzicht in de kosten hard nodig is.

Aanbeveling 1 heeft geleid tot een verschuiving van budgetten binnen de universiteiten naar de bèta-opleidingen, hetgeen leidde tot forse discussies tussen OCW en de VSNU maar ook binnen de VSNU.

Omdat het onderzoek nog geen duidelijk beeld gaf over de toereikendheid van het budget en er ook door de Commissie van Rijn forse kritiek was op het bekostigingssysteem en ook de Tweede Kamer graag beter inzicht wilde hebben in deze problematiek, heeft OCW aan PWC een opdracht gegeven tot een vervolgonderzoek.

### **Onderzoek PWC 2021**

Het onderzoek van PWC over de “toereikendheid, doelmatigheid en kostentoe rekening in het MBO, HBO en WO” gaf in februari 2021 aan dat het budget voor het WO maar ook voor het HBO en WO niet toereikend waren voor de ambities die men had. Het lastige was dat er geen kostprijzen zijn in het MBO, HBO en WO. Het is dus zeer lastig om te berekenen wat een toereikend budget is per instelling. PWC heeft daarvoor ook niet gekozen en heeft in totaal voor het WO een berekening gemaakt op basis van ambities van OCW en de WO instellingen.

Een van de vragen die het PWC-onderzoek moest uitwijzen was of de bekostigingsniveaus moesten worden aangepast om de werkelijke kosten van een opleiding beter te dekken. PCW concludeerde echter dat het net andersom was. De werkelijke kosten bewegen zich in de richting van de bekostigingsniveau's, m.a.w. men gaf uit wat men kreeg. De bekostigingsniveaus zijn niet gebaseerd op specifieke kostendrijvers. PCW concludeerde ook dat de wo instellingen op de korte termijn voldoende uit de voeten konden met de verschillende bekostigingsniveaus maar dat, alvorens de bekostiging aan te passen, een bekostigingssystematiek met een stevige economische logica wenselijk is.

De Universiteiten van Nederland (UNL), voorheen VSNU, zou daar nog mee bezig zijn.

### **Wat speelt er op dit moment?**

Op dit moment spelen vooral het aantal buitenlandse studenten bij de universiteiten. De Tweede Kamer wil graag maatregelen zien van OCW om deze aanwas te dempen. Men wijt deze aanwas wel eens aan het feit dat het bekostigingssysteem voor een groot deel op studentaantallen is gebaseerd. Echter studenten van buiten de EER tellen niet mee voor de bekostiging en ook niet voor de berekening prijs per student. Daar zit geen aanzuigende werking vanuit het bekostigingsmodel. Voor studenten binnen de EER geldt dat deze het wettelijk collegegeld betalen gelijk aan dat van Nederlandse studenten. Immers men mag binnen de EER niet discrimineren. Dus ik heb mijn vraagtekens of hiervoor het bekostigingssysteem moet worden aangepast. Ik denk dat het meer ligt aan het verengelsen van de masteropleidingen in het WO.

Er zullen uiteraard nog wel een paar aanpassingen in de bekostiging komen de komende tijd. De bekostiging moet meegaan met haar tijd. Echter mijn advies is: hou het simpel. De bekostiging moet voor iedereen te begrijpen zijn, dus probeer niet al het beleid in een bekostiging te stoppen. Dat geeft meer mogelijkheden voor frauduleus handelen in de bekostiging en niemand heeft meer inzicht op de werking van de bekostiging. Ten slotte: zorg ervoor dat binnen de universiteiten (maar ook HBO en MBO) meer inzicht komt in de kosten van de opleidingen. Nu is dit niet transparant en wanneer dit wel het geval is dan kunnen de UNL en Vereniging Hogescholen beter aannemelijk maken aan OCW en Kamer wat een toereikende bekostiging van het HO stelsel zou zijn.

*Ron van der Meer: Gepensioneerd plaatsvervangend directeur, directie Hoger Onderwijs, Ministerie OC&W*



# De bekostiging van Nederlandse Universiteiten - Een reflectie op verleden, heden en toekomst

*Folkert Kootstra*

**Ter gelegenheid van mijn afscheid juni 2023**

## **1 Legitimatie**

Universiteiten en hogescholen maken aanspraak op een rijksbijdrage vanwege het uitvoeren van wettelijke taken. De uitgangspunten hiervoor zijn vastgelegd in de wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek (WHW). Volgens de wet wordt de rijksbijdrage berekend op basis van een algemene berekeningswijze volgens voor alle instellingen of voor groepen van instellingen gelijkelijk geldende maatstaven die betrekking hebben op de aard en omvang van de werkzaamheden en op de uitvoering daarvan.

De maatstaven voor hoger onderwijs door universiteiten en hogescholen hebben in elk geval betrekking op het aantal studenten en op de studieresultaten. Deze kunnen per opleiding of groep van opleidingen verschillend zijn.

De maatstaven voor bekostiging van het wetenschappelijk onderzoek door universiteiten hebben in ieder geval betrekking op de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte aan het onderzoek. Daarbij wordt rekening gehouden met het profiel van de instellingen en de kwaliteit van het onderzoek.

De nadere uitwerking van deze uitgangspunten is vastgelegd in het uitvoeringsbesluit WHW 2008 en dit wordt verder uitgewerkt de regeling financiën hoger onderwijs. De omvang van de rijksbijdrage per universiteit en hogeschool wordt ieder jaar vastgesteld volgens

de regeling met inachtneming van de rijksbegroting. Dit betekent dat het beschikbare middelenkader maatgevend is en er geen sprake is van open einde financiering.

Hiermee is een onderwerp aangestipt dat in de praktijk vanuit de universiteiten minder goed zichtbaar is. Het betreft de relatie tussen OC&W en het ministerie van Financiën. Discussie over prestatiebekostiging versus capaciteitsfinanciering worden bij tijd en wijle en soms ook langdurig beïnvloed door de toestand van 's Rijks Financiën. Vanuit Financiën wordt dan de vraag gesteld of OC&W kan aangeven wat de universiteiten doen met de middelen die niet op basis van prestaties beschikbaar worden gesteld en of het niet wat minder kan. Om die vraag goed te kunnen beantwoorden is een onderhouden relatie tussen universiteiten en OC&W noodzakelijk vanuit een open en transparante houding van beide kanten.

## **2 Om hoeveel geld gaat het?**

De 14 bij de Universiteiten van Nederland (UNL) aangesloten universiteiten ontvingen in 2021 gezamenlijk 5,2 miljard euro rijksbijdrage. Dit was meer dan de helft van hun totale omzet van 8,5 miljard. Inmiddels is het macrokader voor de rijksbijdrage Wetenschappelijk Onderwijs (WO) na de Voorjaarsnota in 2023 opgelopen naar 7,1 miljard waarvan 0,8 miljard specifiek bestemd is voor de ondersteuning van geneeskundig onderwijs en onderzoek. Hieruit worden behalve de 14 bij de UNL aangesloten universiteiten ook de drie theologische universiteiten en de Universiteit voor Humanistiek bekostigd. Van de totale rijksbijdrage is 46% variabel en 54% vast.

## **3 Kenmerken van het huidige bekostigingsmodel**

Systeemtechnisch wordt het variabele deel van het bekostigingsmodel jaarlijks gealloceerd op basis van gewogen prestaties die worden berekend door output met throughput te combineren. Naast het variabele deel ontvangen universiteiten opslagen voor onderwijs en voorzieningen voor onderzoek die samen het vaste deel van de rijksbijdrage vormen. De hoogte daarvan is gebaseerd op beleids-

overwegingen uit het heden (bedragen) en het verleden (historische percentages) en is voor iedere universiteit verschillend.

Bij systeemwijzigingen is het vaste deel van de rijksbijdrage (percentages) in het verleden vaak gebruikt om verschillen tussen de variabele uitkomst volgens het oude en nieuwe model in het overgangsjaar per universiteit budgettair neutraal te compenseren. Op die manier kunnen korte termijn schokken als gevolg van systeemwijzigingen worden opgevangen. Maar na verloop van tijd bevat de vaste voet een som van plussen en minnen uit een gestold verleden waarvan de herkomst niet meer duidelijk is.

De bekostigde output betreft prestaties in termen van ingeschreven studenten en verleende graden die aan de bekostigingsvoorwaarden voldoen en proefschriften. Alleen de ingeschreven EER-studenten die binnen de duur van het nominale curriculum studeren en die nog niet eerder een bekostigde bachelor- of mastergraad hebben behaald komen voor bekostiging in aanmerking. Een deel van het onderzoeksbudget wordt verdeeld op basis van het aantal behaalde graden en het aantal proefschriften. Als throughput-factor worden voor de ingeschreven studenten en graden drie gewichten gehanteerd waarmee kostenverschillen tussen opleidingen bij benadering tot uitdrukking worden gebracht: laag (1), hoog (1,5) en top (3).

De gewichten voor laag en hoog zijn gebaseerd op aannames van 30 jaar geleden en het gewicht voor top is gebaseerd op een aanname van 20 jaar geleden. De gewichten voor de hogescholen (1 - 1,28 - 1,5) liggen veel dichterbij elkaar dan voor de universiteiten. Mogelijk levert het lopende UNL-project Kosten en Kwaliteit voldoende betrouwbare informatie op over de werkelijke kostenverschillen tussen universitaire opleidingen heden ten dage en kan dit worden gebruikt voor een actualisatie.

Een tweede throughput-factor betreft de gewichten 1 en 2 voor bachelor- en mastergraden ten behoeve van het onderzoekdeel. Hiermee wordt het grotere belang van masteropleidingen voor de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek tot uitdrukking gebracht.

Het middelenkader voor het student-gebonden onderwijsdeel beweegt mee met de referentieraming. Dit is de periodiek bijgestelde OCW-prognose voor de ontwikkeling van studentenaantallen



de komende vijftien jaar. Voor de bekostiging wordt geen rekening gehouden met niet-EER studenten. Bij de rijksbegroting wordt het macrobudget voor het student-gebonden onderwijsdeel bijgesteld indien het aantal EER-studenten volgens de laatste 1-oktobertelling afwijkt van de referentieraming. Het onderzoekdeel bij universiteiten wordt niet bijgesteld voor verandering van studentenaantallen. Eventuele bijstellingen zijn beleidsmatig van aard.

Op de *UNL-site* staat een technische beschrijving van het huidige bekostigingsmodel met cijfers voor de 14 bij de UNL aangesloten Nederlandse universiteiten (zie bijlage voor een beschrijving en de omvang en samenstelling volgens de begroting 2022). Als aanvulling valt op te merken dat de rijksbijdrage grotendeels als lumpsum wordt uitgekeerd en dat de daadwerkelijke besteding voor onderwijs en onderzoek niet volgens de uitkomst van de berekening van het onderwijsdeel en het onderzoekdeel loopt maar dat de universiteiten daar zelf keuzes in maken.

Hoewel er over de bekostiging altijd veel te doen is (gewees), worden in de beschrijving op de *UNL-site* geen knelpunten benoemd. De gezamenlijke knelpunten voor de hele sector zijn wel benoemd in het UNL-rapport *Ruimte voor investeringen in Talent - Inzicht in de ambities en knelpunten van de Nederlandse universiteiten en mogelijke financiële oplossingen* (september 2018).

#### **4 Historische ontwikkeling**

Het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) van University of Twente heeft in het verleden twee uitgebreide publicaties over de ontwikkeling van de bekostiging van het hoger onderwijs in Nederland doen verschijnen:

- *De Bekostiging van het Universitaire Onderwijs en Onderzoek in Nederland: Modellen, Thema's en Trends* (Ben Jongbloed en Carlo Sanero, december 2003).
- *Chronologisch overzicht van ontwikkelingen in de bekostigings-systeematiek voor het Nederlandse hoger onderwijs* (Hans Vossensteyn, Harry de Boer en Ben Jongbloed, januari 2017).

Een kort overzicht van de bekostigingsmodellen in chronologische volgorde:

- ATOOM: Ambtelijk Technisch Overleg Over Middelenverdeling (1960)
- ITT/IIS: Intentionele Taakstelling & Toewijzing / Intentioneel Investeringschema (1978)
- PGM/OLM: Plaatsen Geld Model / Overige Lasten Model (1983)
- HOBEK: Hoger Onderwijs Bekostiging model (1993)
- STABEK: Stabiele Bekostiging (1997)
- PBM: Prestatie Bekostiging Model (2000)
- BAMA: Bachelor Master model (2003)
- IBM: Integraal Bekostiging Model (2011)

Het fundament voor het huidige bekostigingsmodel dateert uit 2011. Voor universiteiten en hogescholen werd de structuur van het onderwijsdeel gelijkgetrokken met uitzondering van de gewichten voor de onderwijsprestaties. Voor de universiteiten werd de Strategische Overwegingen Component (vaste voet) binnen het onderzoekdeel vervangen door de voorziening onderzoek in percentages.

Uit de uitgebreide beschrijving van de beleidsoverwegingen bij de doorgevoerde systeem- en de modelveranderingen blijkt terugkijkend dat er altijd behoefte is geweest aan financiële prikkels gericht op kwaliteitsverbetering van onderwijs en onderzoek en aan voorspelbaarheid van de overheidsuitgaven in het licht van groeiende studentenaantallen. Daarbij werd altijd gestreefd naar eenvoud en transparantie en objectief meetbare prestaties. Over het inhalen van historische achterstanden in de bekostiging die manifest werden na de invoering van prestatiebekostiging - waarbij restposten ontstonden in de vorm van een vaste voet - en de verdergaande groei van de studentenaantallen daarna, is binnen de sector altijd verschillend gedacht. Het probleem is niet alleen dat er zonder verhoging van het macrokader altijd reallocaties ontstaan ten gunste en ten koste van universiteiten maar ook dat extra middelen vrijwel uitsluitend op basis van nieuwe beleidsprioriteiten beschikbaar worden gesteld.

Belangrijke veranderingen in de bekostiging waren er in de jaren 90 nadat de principes van New Public Management vanuit

de Angelsaksische wereld naar Nederland waren overgewaaid. Dit resulteerde in een terugtrekkende overheid en decentralisatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de universiteiten. De kiem daarvoor was al in 1986 gelegd met de nota Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit (HOAK). Na de invoering van de WHW in 1993 was de minister van OC&W verantwoordelijk voor het voortbestaan van het stelsel van hoger onderwijs en niet voor de continuïteit van individuele universiteiten. De WHW werd in 1994 aangepast met het oog op de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen en het arbeidsvoorwaardenbeleid en in 1997 met het oog op de modernisering van de universitaire bestuursorganisatie.

Ook de politieke opvattingen over de balans tussen het collectieve belang en individuele verantwoordelijkheden zijn in de loop van de tijd veranderd. Zo werd de bekostiging beperkt tot ingeschreven EER studenten gedurende de nominale duur van het curriculum en tot maximaal 1 bachelor- en 1 masterdiploma. Dat betekent o.a. dat studenten met een HBO-bachelor diploma die via een pre-master deficiënties moeten wegwerken alvorens in te stromen in een masteropleiding, tijdens de pre-master niet worden bekostigd.

Vanaf 1995 werd een extra verhoging van het collegegeld doorgevoerd die geleidelijk opliep tot fl. 500 per studiejaar. Tijdens Voor studenten met meer dan 1 jaar studievertraging werd vanaf september 2012 het wettelijk collegegeld met € 3.063 verhoogd. Deze maatregel werd in oktober van dat jaar weer afgeschaft in de aanloop naar het kabinet Rutte 2 volgend op de val van het voorgaande kabinet in de zomer en de verkiezingen daarna.

In 1986 werd de basisbeurs ingevoerd waardoor studenten financieel onafhankelijk werden van hun ouders. De basisbeurs werd in 1993 vervangen door de tempobeurs die in 1996 werd vervangen door de prestatiebeurs. Hiervoor kwam voor nieuwe studenten vanaf studiejaar 2015/2016 het leenstelsel in de plaats. De opbrengst van deze maatregel kwam vanaf 2018 geleidelijk beschikbaar voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Instellingen konden daar aanspraak op maken op voorwaarde dat hun plan voor de periode 2019-2024 was goedgekeurd door de NVAO.

Wijzigingen van het bekostigingsmodel zoals de parameters voor de bekostiging (instroom studenten, ingeschreven studenten, diploma's, proefschriften, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> geldstroom), de gewichten voor de bekostiging (vanaf 1993 laag-hoog en vanaf 2003 top), de verhouding tussen vast-variabel, de tarieven voor de variabele bekostiging en verschuivingen tussen het onderwijsdeel en het onderzoekdeel, zijn tot de opvolging door de minister in 2019 van het advies van de commissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek Wissels om altijd budgettair neutraal ingevoerd.

Zo werd na het Canada-akkoord (2007) pas gestart met het compenseren van achterstanden op het gebied van de vaste voet onderzoek van de niet-technische universiteiten met omvangrijke alfa-/gammadisciplines nadat en voor zover er extra middelen beschikbaar waren. Daarmee werden reallocaties tussen universiteiten onderling vermeden. Vanaf 2010 werd de kraan door OC&W dichtgedraaid toen de achterstand van m€ 57 miljoen voor 65% was ingelopen.

Voor de universiteiten betekende de terugtrekkende rijksoverheid niet dat de bewegingsvrijheid voor universiteiten over de hele linie toenam. Tussen de overheid en de universiteiten kwamen intermediaire organen zoals de NVAO voor de accreditatie van opleidingen en de instellingstoets kwaliteitszorg en uitvoeringsorganisaties zoals DUO. En er werd en wordt bij de verdeling van (extra) onderzoeksmiddelen steeds meer nadruk gelegd op het belang van zaken zoals competitie, kwaliteit, excellentie, focus, innovatie, valorisatie en internationalisering.

Daarnaast zijn instellingen verplicht specifiek verantwoording af te leggen over een breed scala van specifieke beleidsthema's zoals naar aanleiding van de HBO-fraude over het investeren van publieke middelen in private activiteiten (2005), de prestatieafspraken (2012-2015), de voorinvesteringen studievoorschotmiddelen (2015-2017), de kwaliteitsafspraken uit de opbrengst studievoorschot middelen (2018-2024), het nationaal programma onderwijs na corona (2021-2024) en het bestuursakkoord (2022 en verder).

Dit is logisch gezien de eis van een rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen. Maar de administratieve lastendruk wordt er bepaald niet minder door. Overigens drukken de

administratieve lasten niet alleen op de universiteiten maar ook op de Dienst Uitvoering Onderwijs, een van de agentschappen van OC&W.

## 5 Recente ontwikkelingen en de aanloop daarnaartoe

In het rapport van de *Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel* onder voorzitterschap van Cees Veerman werd in 2010 geconstateerd dat het hoger onderwijs in de voorgaande decennia dankzij grote efficiencylagen met weinig extra middelen een enorme studentengroei heeft weten te accommoderen, maar dat de kwaliteit en het rendement van het onderwijs onder druk zijn komen te staan. Er zijn grote extra investeringen nodig om de internationale concurrentie op het gebied van kennis en innovatie bij te kunnen blijven. Dat kost veel geld maar de investeringen zullen economisch en maatschappelijk uitstekend renderen. Gepleit wordt voor de invoering van meer mogelijkheden voor selectie aan de poort, een verschuiving van student-gebonden financiering naar capaciteitsbekostiging op basis van het gekozen academisch profiel van de instelling en voor investeringen in de verwevenheid van onderwijs en onderzoek.

Helaas bleven grote investeringen in onderwijs en onderzoek uit door de naweeën van de financiële crisis en de daaropvolgende Europese schuldencrisis met negatieve gevolgen voor de toestand van 's Rijks Financiën.

CHEPS heeft in 2018 in opdracht van het ministerie van OC&W gericht onderzoek gedaan naar de kostendeterminanten voor de bekostiging. De resultaten daarvan zijn vastgelegd in het rapport *Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten* (Ben Jongbloed, Harry de Boer, Frans Kaiser en Hans Vossensteyn, augustus 2018). De vraag was in hoeverre het verdeelmodel nog wel toekomstbestendig was gezien de gepercipieerde knelpunten binnen de sector: de sterke groei van de studentenaantallen, de tussentijdse wisseling van opleidingen en instellingen en de actualiteit van de aannames voor de drie bekostigingsgewichten uit 1993/2003.

Dit rapport vormde de opmaat voor het instellen van de *Adviescommissie bekostiging hoger onderwijs en onderzoek*, onder voor-

zitterschap van Martin van Rijn die in 2019 advies uitbracht aan de minister met het rapport *Wissels om* over de herziening van de bekostiging van het hoger onderwijs en onderzoek.

De minister nam de adviezen vrijwel direct over. Om de groei-prikkel te verminderen werd vanaf 2020 een generieke verlaging met 20% van de studenten-gebonden onderwijsbekostiging doorgevoerd. De opbrengst ging naar de onderwijsopslag in percentages en werd over de universiteiten verdeeld naar rato van het aantal bètatechniek-studenten en het aantal switch-studenten. Dit resulteerde in een herverdeling ten gunste van de vier technische universiteiten en ten koste van de andere universiteiten waarbij Rotterdam, Maastricht en Tilburg het meest werden geraakt. Een deel van de schade werd opgevangen doordat het verlies werd beperkt tot **maximaal 2% van de rijksbijdrage**. **Kort samengevat werd het knelpunt bij de technische universiteiten opgelost door het door te schuiven naar de andere universiteiten.**

Begin 2021 verscheen in opdracht van de minister het *Adviesrapport naar de toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het MBO, HBO en WO&O* van PwC Strategy&. Daaruit bleek dat er vooral in het WO sprake was van forse achterstanden in de bekostiging: er was € 300 miljoen incidenteel nodig en € 200 miljoen structureel om de investeringen in faciliteiten weer op niveau te brengen. Daarnaast was structureel € 200 miljoen nodig om de ambities waar te maken op het gebied van kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs door middel van kleinschalig onderwijs. Voor het wetenschappelijk onderzoek was het advies om € 400 miljoen vrij te maken voor ongebonden onderzoek. Structureel zou de rijksbijdrage voor de universiteiten macro met ruim € 800 miljoen (+15%) moeten worden verhoogd om de achterstanden in te lopen en de ambities waar te kunnen maken (cijfers 2019).

## 6 Bestuursakkoord 2022

Gelukkig konden de minister, UNL en VH medio 2022 een bestuursakkoord afsluiten. Volgens dit akkoord worden de middelen die in het kader van de kwaliteitsafspraken ter beschikking zijn gesteld

vanaf 2025 structureel toegevoegd aan de rijksbijdrage lumpsum van de instellingen zonder afspraken over de toekenning en besteding van deze middelen of toetsing van de gemaakte plannen vooraf door de NVAO. Dit betreft een bedrag van landelijk 625 miljoen per jaar.

Voor de universiteiten komen extra middelen beschikbaar voor onderzoek ter verlaging van werkdruk, aanvraagdruk en competitiedruk. Dit in de vorm van startersbeurzen (€ 156 miljoen structureel) en stimuleringsbeurzen (€ 144 miljoen per jaar tot en met 2031) voor ongebonden onderzoek. Bij de verdeling van de startersbeurzen is rekening gehouden met het resterende deel van het Canada-akkoord en de negatieve reallocaties als gevolg van *Wissels om*. Daarnaast wordt structureel € 200 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor sectorplannen voor onderwijs en onderzoek in de domeinen Bèta/Techniek, SSH en Medisch. Na een succesvolle evaluatie zullen de sectorplanmiddelen worden overgeheveld van de vaste voet in bedragen naar de vaste voet in percentages.

Ook is afgesproken dat een toekomstverkenning zal worden uitgevoerd waarin o.a. de vraag aan de orde zal komen in hoeverre de bekostigingssystematiek nog passend is en ondersteunend bij de opgaven waar de instellingen mee te maken hebben en in hoeverre capaciteits-, regio-, of missiebekostiging kunnen bijdragen tot meer stabiliteit, profilering en samenwerking.

## **7 Knelpunten**

Uit bijlage 2 blijkt dat het percentage van de onderzoeksbekostiging in de totale rijksbijdrage en het percentage van de vaste voet ook na het Bestuursakkoord per universiteit nog flink uiteenloopt. Dit betekent onder andere dat de volatiliteit van de rijksbijdrage per universiteit verschillend is, wat een doorwerking kan hebben op de perceptie van continuïteit van de bedrijfsvoering. Verder blijkt dat de samenhang tussen onderwijs en onderzoek per universiteit verschillend is wat doorwerkt in de student-staf-ratio. Mogelijke oplossingen om de verhoudingen dichter bij elkaar te brengen zouden bij de studie naar de mogelijke invoering van capaciteitsbekostiging kunnen worden onderzocht.

Een tweede knelpunt betreft het niet bekostigen van studenten met een HBO-bachelordiploma die een aansluitprogramma volgen alvorens in te stromen bij de masteropleiding. Hierdoor wordt de rekening voor het opleiden van deze studenten onevenwichtig over de universiteiten verdeeld. Een oplossing hiervoor kan mogelijk bij de verdere uitwerking van het beleidsthema “leven lang leren en ontwikkelen” worden gevonden.

Een derde punt betreft de onderbouwing van de gedateerde wegingsfactoren waarmee rekening wordt gehouden met kostenverschillen tussen opleidingen in de categorie laag, hoog en top voor de variabele bekostiging van ingeschreven studenten en diploma's. Hierover is in paragraaf 3 een suggestie opgenomen.

Het laatste knelpunt betreft de uitvoering van het resterende deel van het Canada-akkoord en de reparatie van de negatieve reallocaties als gevolg van *Wissels om* in het bestuursakkoord via de geormerkte startersbeurzen (voorziening onderzoek in bedragen). Bij de tussentijdse evaluatie van de starters- en stimuleringsbeurzen kan worden overwogen om dit deel versneld over te hevelen naar de voorziening onderzoek in percentages.

Tenslotte een oproep om bij alles vooral over de grenzen te blijven kijken en te leren van de goede voorbeelden en de oplossingen die onze EU-partners hebben bedacht om knelpunten op te lossen op het gebied van de toegankelijkheid en de bekostiging van hoger onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en het monitoren van het maatschappelijke rendement. We hebben elkaar nodig en kunnen nog heel veel van elkaar leren!

*Folkert Kootstra: Directeur Finance & Control, Tilburg University.*





## **BIJLAGE 1: Technische beschrijving van het bekostigingsmodel 2022 (bron: UNL-site)**

Het model bestaat uit vier hoofddelen: onderwijsdeel, onderzoekdeel, het deel geneeskundig onderwijs en onderzoek en per 2022 de gelden die voortvloeien uit de kwaliteitsafspraken.

### **Onderwijsdeel**

Het deel van de rijksbijdrage dat wordt besteed aan het wetenschappelijk onderwijs op universiteiten, wordt het onderwijsdeel genoemd. Het onderwijsdeel bestaat uit een variabel ('studentgebonden financiering') en vast deel ('onderwijsopslag in percentages'). Daarnaast zijn er specifieke toekenningen ('onderwijsopslag in bedragen'). Dit zijn gelden die specifiek beleid financieren. Het variabele deel is gebaseerd op inschrijvingen en diploma's ('graden')

#### *Rekenregels onderwijsdeel*

##### *Macrokader*

Als eerste wordt het makrokader bepaald, oftewel het totaal bedrag dat beschikbaar is voor het onderwijs. Dat gebeurt aan de hand van aantal inschrijvingen van twee jaar geleden. De zogenaamde T -2 methode. De hoogte van het bedrag in 2022 is bepaald op basis van het aantal ingeschreven studenten op 1 oktober 2020.

##### *Bepaling omvang variabel deel*

Van het makrokader worden de onderwijsopslagen ('bedragen' en 'percentages') afgetrokken. Dit zijn bedragen die vastliggen. Het bedrag dat overblijft is voor het variabele deel. Het variabele deel ademt mee met de ontwikkeling van het aantal EER-studenten volgens de referentieraming van OCW.

##### *Verdeling student-gebonden financiering*

Het bedrag voor het variabele deel wordt verdeeld aan de hand van aantal ingeschreven studenten en behaalde diploma's.

Een inschrijving telt mee voor bekostiging indien de student:

- De EER-nationaliteit heeft
- Het een eerste bachelor of master (uitzonderingen gelden voor zorg en onderwijs)
- Studeert binnen de nominale studieduur

Een graad telt mee voor bekostiging indien de student:

- De EER-nationaliteit heeft
- Het een eerste bachelor- of mastergraad (met uitzondering van zorg en onderwijs)

Beschikbaar budget na aftrek van de onderwijsopslag wordt gedeeld door het aantal gewogen bekostigde inschrijvingen en graden om het tarief per inschrijving/graad te bepalen. De gewogen inschrijvingen/graden worden onderscheiden in een lage (1), hoge (1,5) en top (3) bekostiging.

### **Onderzoekdeel**

Het deel dat gebruikt wordt om de basisvoorzieningen voor het wetenschappelijk onderzoek te financieren, wordt het onderzoekdeel genoemd. Daar waar het onderwijsdeel meegroeit met het aantal studenten is de bijdrage voor onderzoek al geruime tijd stabiel. Deze component wordt verdeeld op basis van het aantal diploma's en promoties en een deel basisfinanciering.

- Graden: ca. 15% van het onderzoekdeel wordt over alle bekostigde graden verdeeld (3-jarige gemiddelden).
- Promoties en ontwerper-certificaten: ca. 20% van het onderzoekdeel wordt over alle bekostigde promoties en ontwerper-certificaten verdeeld (3-jarige gemiddelden)
- Voorziening onderzoek in bedragen (ca. 10%): beleidsmatige toevoegingen, voor een of meerdere instellingen, meestal tijdelijk van aard. Bijvoorbeeld: Zwaartekrachtprogramma.
- Voorziening onderzoek in percentages (ca. 55%): "restpost". Historisch bepaalde vaste voet.

Gegeven dat verwevenheid onderwijs en onderzoek een essentieel onderdeel is van de universiteit is het feit dat het onderzoekdeel van de bekostiging niet meegroeit met het aantal studenten een belangrijke verklaring waarom universiteiten de afgelopen jaren, met een zeer sterke groei van het aantal studenten, financieel steeds verder onder druk zijn komen te staan. Dit is terug te zien in de daling van de rijksbijdrage per student<sup>1</sup>.

### **Deel geneeskundig onderwijs en onderzoek**

Dit deel is voor het onderwijs en onderzoek dat wordt verzorgd door de academische ziekenhuizen. Voor toelichting hierop zij verwezen naar de website van de NFU<sup>2</sup> (NFU.nl)

### **Kwaliteitsgelden**

Dit zijn de gelden die voortvloeien uit de invoering van het sociaal leenstelsel. Deze middelen zijn beschikbaar gesteld door het Ministerie van Onderwijs. De universiteiten verbeteren hiermee verder de kwaliteit van het onderwijs. Meer informatie te vinden op pagina Kwaliteitsafspraken<sup>3</sup>

---

1 [https://universiteitenvannederland.nl/nl\\_NL/dalende-rijksbijdrage.html](https://universiteitenvannederland.nl/nl_NL/dalende-rijksbijdrage.html)

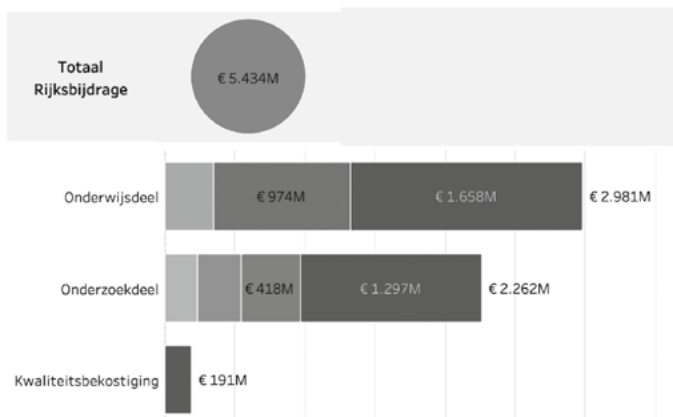
2 <https://www.nfu.nl/>

3 [https://www.universiteitenvannederland.nl/nl\\_NL/kwaliteitsafspraken.html](https://www.universiteitenvannederland.nl/nl_NL/kwaliteitsafspraken.html)

## Onderdelen en subonderdelen Rijksbijdrage

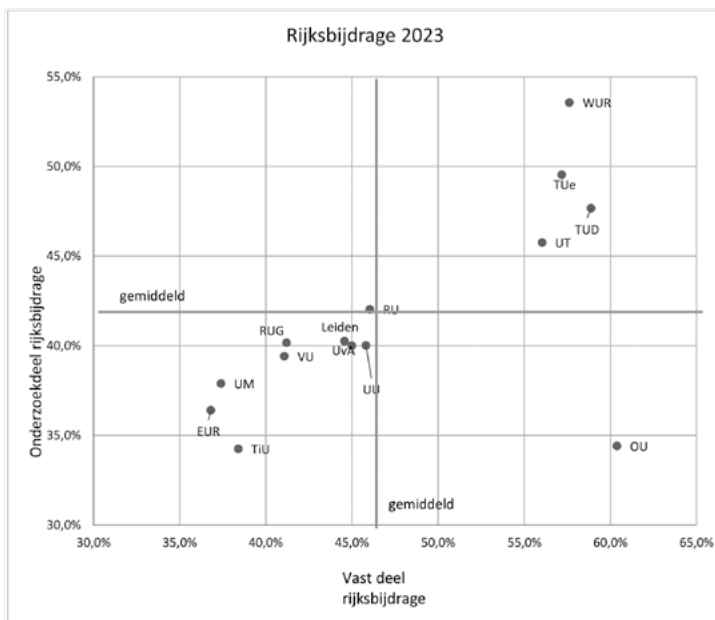
Selecteer een universiteit:  
All

Selecteer begrotingsjaar:  
2022



		Omvang Rijksbijdrage	percentage van totale omvang
<b>Onderwijsdeel</b>	studentgebonden financiering	1.658M	31%
	onderwijsopslag in percentages	974M	18%
	onderwijsopslag in bedragen	348M	6%
<b>Onderzoekdeel</b>	voorziening onderzoek in percentages	1.297M	24%
	promoties en ontwerperscertificaten	418M	8%
	graden	317M	6%
	voorziening onderzoek in bedragen	231M	4%
<b>Kwaliteitsbekostiging</b>	-	191M	4%
<b>Totaal</b>		<b>5.434M</b>	<b>100%</b>

## BIJLAGE 2: Vergelijking rijksbijdrage langs de assen vast/ totaal en onderzoek/ totaal





# Sustainable resourcing of higher education<sup>1</sup>

*Simon Roy*<sup>2</sup>

## **Acknowledgement**

The author would like to acknowledge the valuable comments on an earlier draft of this chapter from Thomas Weko, Team Lead, Higher Education Policy Team, OECD Directorate for Education and Skills.

## **Resourcing higher education: where next?**

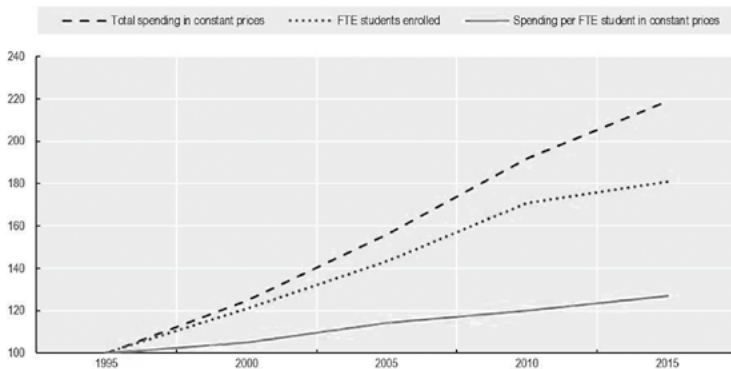
Across the world, higher education plays a more prominent role in the public life than it once did. It serves more learners than in the past and governments increasingly emphasise its wide-ranging contributions to economic innovation and social well-being. As the scale and scope of higher education systems have increased in recent decades, so has the level of resources they consume. As illustrated in Figure 4.1, in the two decades up to 2015, student enrolment increased by an average of over 80% in 13 OECD countries for which comparable time series data on higher education spending are available. In the same period, total spending on higher education institutions (public and private) more than doubled on average after inflation is accounted for, resulting in an average real-terms increase in spending per full-time equivalent student of almost 30% in the countries in question.

---

1 Eerder verschenen in: <https://www.elgaronline.com/display/edcoll/978180037-6052/9781800376052.xml>

2 The positions and analysis expressed in this chapter are those of the author and do not reflect the official positions of the OECD or its member countries.





**Figure 4.1: Changes in enrolment and expenditure in higher education, 1995-2015 (index: 1995 = 100)<sup>3</sup>**

Against this backdrop, demands for higher education to widen access further, to offer more opportunities for lifelong learning and to redouble efforts in research and innovation continue and intensify across much of the world. However, mobilising additional resources – whether from public or private sources - to support such further expansion of higher education is likely to be challenging, particularly in the wake of the economic and social crisis sparked by the COVID-19 pandemic.

Governments face multiple and growing demands on public funds to finance health, social welfare, infrastructure, business support and national security. Moreover, in higher education systems with moderate to high fees, increasing the financial contribution asked of students and their families is politically and socially risky in a

3 Note: Average of index of change values in 13 OECD countries with data available for all years (Chile, the Czech Republic, Finland, Israel, Italy, Mexico, the Netherlands, Norway, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Sweden and the United States). Data cover ISCED levels 5-8. Expenditure data used include total spending on public and private higher education institutions, adjusted to provide constant prices (2015) and constant purchasing power parity (PPP). Source: Adapted from the OECD Education Statistics database, <https://doi.org/10.1787/edu-data-en>

context where graduate debt levels are already high, and potentially counterproductive, if widened access to postsecondary learning is a priority. In parallel, voices from different political perspectives challenge whether more resources should be poured into existing higher education institutions and instead call for a profound recast of postsecondary education systems to allow for better tailored, more flexible and less costly provision of higher learning.

This chapter explores these challenges for the future of higher education finances, drawing on international research, including work undertaken as part of the OECD's ongoing Resourcing Higher Education Project (OECD, 2020a). The discussion addresses two main questions. The first is whether a case still exists for increasing - or even simply maintaining - the level of financial resources that our societies allocate to higher education, notably in light of the different lines of criticism directed at the sector in its current form. The second question is how, if a case for investing in established higher education institutions can be made, more can be achieved with the resources that are invested. The chapter identifies three aspects of higher education's organisational model where further research could be crucial to inform future policies to provide sustainable, efficient and effective resourcing of higher education systems. For each of these aspects - deployment of technology, scaling through inter-institutional cooperation and reform of staffing models - the analysis highlights current evidence and points to research questions that warrant further exploration.

The notion of efficiency in higher education is understood as the ability of higher education providers to produce the outputs society expects of them at a desirable level of quality, with minimal wasted effort or expense. The inclusion within the efficiency equation of societal expectations and indicators of quality - in other words, dimensions of effectiveness - is important. Higher education that produces poorly trained graduates at minimal cost might well be "efficient" in a narrow sense, but would not fulfil the broader socio-political objectives that guide higher education policymaking in most advanced

economies. Assessments of efficiency must therefore pay careful attention to the specification of desired outputs and outcomes. If, for example, two institutions or higher education systems provide study programmes that permit students to acquire equivalent, high levels of relevant knowledge and succeed equally in developing talent from all sections of society, then – and only then – can one start to make meaningful comparisons of the efficiency achieved by each.

The ultimate objective of this chapter is to identify areas where further research could support policymakers and higher education providers to make the best possible use of the financial resources at their disposal. The chapter does not focus at length on the question of who should provide these financial resources. Among developed economies, successful higher education systems exist with both predominantly public and with mixed public and private funding models. Clear risks are generated in publicly funded systems when funds are inadequate to guarantee quality, and in mixed systems when reliance on household contributions restricts access or leads to unsustainable levels of graduate debt (OECD, 2020a). With this in mind, the analysis in this chapter reflects a working assumption that a careful balance of public and private funding for higher education will be typically be needed in most systems, while recognising that the precise nature of this balance depends on national contexts.

The chapter also focuses on the teaching and learning function of higher education, although recognises that education and research are intricately intertwined in higher education systems and that discussion of resourcing for teaching and research cannot be separated fully.

## **The arguments for and against further investment in higher education**

### *The case for investing in higher education*

The case in favour of mobilising additional resources (whether public or private) to invest in higher education typically rests on one or

more of three main arguments. These are that 1) higher education is uniquely placed to respond to evolving skills demands in the economy; 2) that it plays a key role in promoting social mobility and inclusion; and 3) that higher education helps nations to maintain and build their international competitiveness and soft power.

The *skills argument* – which has driven policy goals such as the European Union’s tertiary education attainment target – stresses strong current and future demand for higher education graduates from business and society. Average graduate employment rates across the OECD are high (OECD, 2020b). Despite large increases in the supply of tertiary education graduates in advanced economies, the average earnings premiums these graduates enjoy have remained substantial (Oreopoulos and Petronijevic, 2013; OECD, 2020b). While further automation and the deployment of artificial intelligence will inevitably change – or even eliminate – many occupations, higher education appears well placed to develop the creativity and advanced cognitive and meta-cognitive skills needed for a future environment where technology is even more dominant (OECD, 2018b; McKinsey Global Institute, 2017). The COVID-19 pandemic has brought into sharp relief our societies’ dependence on university-trained healthcare professionals and researchers, while governments across the OECD are calling on higher education systems to support the recovery by stepping up efforts to upskill and reskill the adult population (OECD, 2020c). These arguments all militate in favour of further investment in higher education to ensure the future skills pipeline.

The *social mobility and inclusion argument* is closely connected with, but ultimately distinct from, the skills argument. Pointing to the private and public returns to higher education, the social case for investing in higher education rests on the idea that higher learning – and the positive outcomes it generates – should be accessible to as large a share of the population as possible. The principle of creating universal opportunity to access higher education lies at the heart of education policy objectives in most advanced economies. It underpins the policy of free higher education and comparatively generous

student support systems in the Nordic countries, for example. In the United States, Federal Pell Grants and state-level student support systems are designed to support access to postsecondary learning for lower-income students, a goal also promoted in recent years by the Lumina Foundation's strategy for 60% of Americans to hold a credential beyond school by 2025 (Lumina Foundation, 2019). Evidence from across the world shows that accessibility and widened access come with a price tag, in particular to fund financial aid for those least able to pay to study and the academic guidance typically required to support students from non-traditional backgrounds to succeed in higher education.

Like the skills argument, the *international competitiveness and soft power argument* recognises the role of higher education in human and economic development, but emphasises the sector's contribution to developing political, economic and cultural relationships internationally and, ultimately, to the status of countries in the global economic and political system. Sometimes drawing explicitly on Joseph Nye's theory of "soft power" (Nye, 1990), various commentators have analysed how international flows of students, academics and researchers, as well as cross-border cooperation, contribute not only to bolstering domestic knowledge and skills bases, but also to enduring – albeit often diffuse – networks of international influence. Long an implicit or explicit factor in the foreign policy of countries such as the United States and Japan (Watanabe and McConnell, 2008), internationalisation of higher education is increasingly part of China's strategy to consolidate its place as a leading world power, as symbolised by the rapid expansion of the network of Confucius Institutes (Macdonald, 2018).

Although the international competitiveness and soft power argument can be used, as in China, to justify home-grown investment in higher education, it is also acknowledged and actively promoted as a revenue-generating activity. The UK higher education sector has long generated a significant proportion of its income from international fees (Migration Advisory Committee, 2018), while in

Australia, higher education has become the nation's largest export industry behind iron ore, coal and gas (DAE, 2015; OECD, 2020a).

The COVID-19 pandemic has raised questions about the sustainability of heavy reliance on income from international students and, relatedly, reignited long-established arguments about the appropriate level of cost-sharing in the higher education funding mix. As Jamil Salmi (2020) notes in an early analysis of the potential impact of COVID-19 on higher education, as the economic recession hits the income of students and their families across the world, universities and colleges in systems with high student fees and market-based systems – notably the United States – are likely to be hardest hit by the crisis. In contrast, institutions in systems with higher rates of public funding, while by no means entirely protected, seem less likely to be seriously affected in the short term, provided governments are able and willing to borrow (and thus increase national debt) to maintain public investment. Other commentators, noting the vulnerability of public systems to cuts in core and programme funding in the medium term, have argued that the crisis demonstrates a need for an intelligently diversified system of higher education funding, in which substantial public investment is complemented by household and other private contributions (Arnhold, Ziegele and Kivistö, 2020).

*The case against investing in higher education in its current form*

The arguments in favour of investment in higher education generally dominate in political discourse in advanced economies, even though a broad consensus on the value of higher education does not necessarily translate into mobilisation of additional resources for the sector. Support for – and trust in – higher education remains relatively high, even in countries where public confidence in public institutions is historically lower or has been challenged in recent years (Hiler and Erickson, 2019; Universities UK, 2018). Despite this, the last decade has seen the development and emergence of arguments that increasingly call into question the rationale for spending more on higher education – or, at the very least, for spending more on higher education systems as currently configured.

Here again, it is possible to discern three main lines of argument. A first is that higher education is poorly aligned with – and unresponsive to – skills needs in modern economies, with negative consequences for students and society. A second argument is that new providers and models of provision will disrupt current models of higher education by responding to future demand for knowledge and skills more flexibly and at lower cost than traditional institutions. A third argument is that existing higher education institutions are profligate with the resources they have and need to improve their efficiency.

The *unresponsiveness argument* takes various forms, although frequently centres on the assertion that the skills students acquire in higher education are not aligned with the needs of the modern economy. Among the misalignment narratives are two main strands. The first of these emphasises the risk of “over-education” – whereby individuals obtain higher education qualifications that they do not need in order to access available jobs – and often ascribes this phenomenon to students’ misguided decisions about whether and what to study. The second strand focuses on the supply side, asserting that higher education institutions are doing too little to equip students with the skills required in a modern, technology-rich economy (Chamorro-Premuzic and Frankiewicz, 2019). Evidence from around the world suggests that both these arguments require significant nuancing.

Studies in different higher education systems have systematically failed to find strong evidence of widespread and persistent over-education among graduates (Carroll and Tani, 2013; Green and Henseke, 2016). However, the same and similar studies do often identify a tendency for some graduates to transition through lower skilled jobs in the early years after graduation and for a non-trivial minority of graduates from specific fields to have poor employment outcomes in the long term. Particularly in systems with high tuition fees, poor employment outcomes have serious implications for graduates’ capacity to repay debt accumulated during study. Some

authors argue such findings call for scrutiny of graduate outcomes at programme level and action by institutions and government (Johnson, 2020). In response, universities tend to argue that they equip their students with a broad range of skills relevant to the modern and evolving labour market and are becoming more agile, even when acknowledging room for improvement (Universities UK, 2016). While high-level skills shortages do exist in some – notably technology-related – fields, this can often be attributed to a shortage of students and exaggerated employer expectations than poor quality or unresponsive higher education (OECD, 2020c). The core of the *provider disruption line of argument* is that alternative providers and alternative credentials will allow future generations of students – or at least a significant proportion of them – to acquire advanced knowledge and skills more flexibly and at lower cost, removing the need to invest additional resources in traditional higher education institutions. The promotion of new types of higher education providers for cost and flexibility reasons is not new. Countries such as Brazil have relied on lower-cost private providers to expand their systems (OECD,

2018a). Over the last decade, however, increased attention has been focused on the potential of online learning content, platforms and providers, to compete with – or even supersede – established higher education institutions. As the internet has brought information to the reach of everyone, and new forms of packaged online learning have emerged, universities may have lost their monopoly as the holders and purveyors of advanced knowledge and credentialers of competencies. Massive open online courses (MOOCs) and other forms of online learning have the potential to deliver up-to-date content rapidly in accessible units, potentially making them a more flexible, relevant and responsive way of acquiring knowledge and skills than traditional higher education qualifications.

Predictions that the emergence of the likes of Coursera, Udacity, EdX and FutureLearn would signal the end of face-to-face higher education have proved wide of the mark (Govindarajan and Srivastava, 2020). Although alternative credentials and online learning



certainly offer new opportunities for some learners, demand for face-to-face teaching and learning, social interaction and campus life remain high among many students. Purely online models may also underestimate the human-centric, relational and iterative nature of learning, which requires the active participation of educators (Maloney and Kim, 2020[25]). Furthermore, much instruction in higher education takes place in (often-public) institutions with broader roles in research, innovation and engagement with their communities and regions that cannot simply be substituted by online learning provision (Taata, 2017).

Rather than digital providers and technologies replacing established higher education institutions, a more likely trajectory might be the development of a hybrid model in which universities develop a more differentiated range of educational offerings for different target audiences by combining external, online provision, in-house deployment of increasingly advanced learning technologies and face-to-face interaction. Examples in universities in the US (such as Georgia Tech's online Master's in computer science) and elsewhere in the world lend weight to this as the most probable direction of travel. Such approaches may facilitate the development of more modularised learning offers and credentials. It is conceivable that the COVID-19 pandemic and the widespread – if often fraught – deployment of online learning will accelerate these trends (Govindarajan and Srivastava, 2020; KPMG, 2020).

Finally, the *profligacy argument* is most prominent in higher education systems where tuition fees are high and have risen substantially in recent years. Pointing to rising expenditure on higher education (and rising fees), in the United States and, to a lesser degree, the United Kingdom, some commentators consider that higher education institutions devote significant resources to activities and infrastructure unnecessary for their core missions. Such arguments in the United States often revolve around “administrative bloat” (Randall, 2020) and investment in student amenities used to attract students with “lifestyle promises”. In the UK, attention has often focused on the

salaries of senior management and university building programmes (Johnes and Virmani, 2020).

While it is clear that average expenditure per student in higher education in the United States has risen over recent decades, debates persist as to the exact cause of observed cost increases. Archibald and Feldman (2018), building on earlier work (Wolff, Baumol and Saini, 2014), argue that the increases have been driven by higher education's incapacity to increase productivity (Baumol's "cost disease"), combined with the increased cost of hiring highly educated workers and market conditions that oblige institutions to provide a "rising standard of educational care" to their students. Detailed analysis of the drivers of instructional costs in US higher education confirms that faculty salary costs have increased faster than inflation, particularly in accounting, economics and business administration, but that the scale and even direction of salary change varies considerably between fields of study (Hemelt et al., 2018, p. 43). More generally, it is likely that efforts to increase quality and improve the student experience (the "standard of educational care"), rather than wasteful spending, along with increases in research spending are at the root of cost increases in the competitive US higher education market (Kelchen, 2018). A combination of these factors is also likely to lie behind unit cost increases observed in other OECD countries (OECD 2020a), although, as highlighted by the few non-US studies of costs in higher education (Deloitte Access Economics, 2016; KPMG LLP, 2019), more granular cost data and further research are needed to investigate this.

### **Sustainable resourcing policies for higher education: where is more evidence needed?**

On balance, the case for sustained investment in higher education to meet the needs of the economy and society remains strong. Higher education institutions are also - on average at least - better at preparing graduates for life, less wasteful and more relevant for the future than their most ardent critics would have us believe. Never-

theless, significant efforts are likely to be needed to ensure learning offerings in higher education are responsive to evolving skills needs and accessible to wider sections of the population. Major changes will also be required at institutional level to adopt and deploy the latest learning technologies to increase accessibility, enhance quality and to respond to – and shape - an evolving technological environment.

The challenge is that this will all need to occur in a highly constrained resourcing environment, in which demands on scarce public funds from other sectors will grow and household budgets will be strained in a post-COVID world. The evidence on rising costs in higher education discussed above – notwithstanding its North American focus - suggests while there might be scope to reduce some non-staff costs in some institutions in some systems, productivity-related “cost disease” represents a significant challenge for higher education as a whole. With this in mind, the question is how higher education can adapt to maintain or increase accessibility and develop the quality and relevance of learning while simultaneously stabilising or reducing costs.

Evidence from contemporary research and policy literature suggests that three lines of action could hold particular promise for putting higher education costs on a more sustainable footing, but in all cases, our existing knowledge base is imperfect. First, as touched upon earlier, comes the question of whether and how digital learning technologies can reduce costs per unit of instruction while maintaining or increasing quality. Second is the question of whether restructuring existing networks of higher education providers and the way they cooperate can lead to greater efficiency. Third is the question of reform of staffing models in higher education to achieve an optimal deployment of talent and attractive career prospects at the same or lower cost. In all three areas, a stronger evidence base would permit better decision making within institutions and by policymakers.

*Can digital learning resources be used to reduce unit costs while maintaining or enhancing quality?*

Deploying digital technologies is often presented as a means to

enhance quality and relevance and reduce the cost of provision in established higher education institutions (Wolff, Baumol and Saini, 2014). While some analysts focus on recasting traditional forms of higher education (such as the Bachelor's degree) through the injection of technology-based learning solutions, future-oriented commentary and prospective analyses also consider the potential of technology to facilitate a more radical reshaping of learning and teaching in universities (KPMG, 2020). However, robust evidence on the effects of digital learning on student outcomes (as proxies for quality) and on the real cost of provision is limited.

The key question for higher education is not whether online education can, in general, be produced at lower cost than face-to-face education (it certainly can), but if it can be less expensive for comparable levels of quality or learning outcomes – more efficient, but just as effective. The evidence on the cost-saving potential of online learning is far from conclusive. Smith and Mitry (2008) conclude that equal-quality online learning in higher education is probably more expensive than instruction in equal-sized face-to-face classrooms. Wolff, Baumol and Saini (2014) and Xu and Xu (2019) argue that online education has the potential for cost saving and added value for particular target groups, but note the challenges of achieving cost reductions within the constraints of current higher education staffing and governance models. Using programme-level data on US higher education programmes, Hemelt et al. (2018) find only moderate cost reductions associated with online undergraduate programmes (not for post-graduate programmes), while increasing class size is associated with much larger cost savings.

In an interesting recent study, Chirikov et al. (2020) develop and evaluate a model to allow resource-constrained higher education institutions in Russia to adopt online STEM courses produced by high-ranking universities using blended and online learning. Through a multi-site randomised controlled trial, they found that undergraduate students in online and blended instruction achieved similar learning outcomes to those in traditional in-per-

son instruction at substantially lower costs. This finding supports the theory that routine forms of instruction in higher education (such as lecture-based foundation courses in STEM fields) can be digitalised to reduce cost with no significant loss of quality. It also provides an example of the type of unbundling of learning content into different components facilitated by digitalisation, which could in future support more flexible programmes and micro-credentials (Kato, Galán-Muros and Weko, 2020), as well as more pooling of educational content between higher education institutions.

Evidence on the cost and outcomes impact of more sophisticated – and often emerging – forms of digital learning technology, including learning analytics and artificial intelligence (AI) is even scarcer. In principle, adoption of such technologies could lead to cost reductions in more interactive and practical activities, from tutoring to laboratory work, than those substituted by online lectures. Some predict that smart bots offer the prospect of personalised learning at scale (KPMG, 2020), while there is evidence that machine learning could help reduce the – hitherto high – development costs for intelligent tutoring systems (Weitekamp, Harpstead and Koedinger, 2020). Other commentators, such as Maloney and Kim (2020), argue that fervent advocates of IA often view learning in primarily transactional terms, focus on algorithmic areas of knowledge (such as algebra or grammar) and ignore the broader role of human educators in supporting students to acquire a rounded set of competencies.

Effective assessment of the efficiency effects of deploying technology in higher education requires both detailed understanding and comparison of unit costs in traditional and technology-supported modes of learning, as well as carefully controlled comparisons of student experience and learning outcomes. Further work on costs in higher education and effective methods for assessing learning outcomes, combined with experimental and quasi-experimental research into technology deployment in real-world settings offer an opportunity to achieve this.

*Can efficiencies be achieved through scaling, greater networking, consolidation and pooling of resources among higher education institutions?*

Higher education systems comprise multiple institutions – often scores or even hundreds – that have been established, authorised, or recognised by public authorities in efforts to create a network capable of responding to varied local needs for learning, research and engagement across national territories.

However, in many jurisdictions, limited resources, slower enrolment growth and a desire to build critical mass to achieve efficiencies and foster excellence in teaching and research, have increased pressure for greater networking, consolidation, and pooling of resources among higher education institutions.

For research activity, policymakers often assume that the costs are best managed – and high levels of research performance best achieved – if key elements of the research infrastructure are pooled to achieve economies of scale and research teams are consolidated into larger groupings to create greater opportunities for research synergies and generate more numerous and impactful publications (Kitagawa, 2010). On this basis, national governments have promoted institutional mergers, such as Finland’s Aalto University, and university networks or alliances, such as France’s *Communautés d’Universités et Établissements* (COMUE).

The increasing use of digital technologies in teaching and learning has also created a growing expectation that higher education systems can achieve reductions in cost – and potentially gains in learning outcomes – through the pooling or networking of resources in course development, learning resources, digital teaching infrastructure, and course dissemination. These initiatives may take place within a single higher education institution, as in the case of the Utrecht University Education Resources Pool (Universiteit Utrecht, 2020); within a coordinated university system; or among unaffiliated institutions that have chosen to create or acquire course content through an international education platform, such as EdX or

Coursera (Villasenor, 2020). Pooling of courses, learning resources, and digital teaching infrastructure is increasingly a focus of national MOOC initiatives, such as *France Université Numérique*, K-MOOC, MéxicoX, and Italy's EduOpen, and national consortia for the acquisition and use of digital learning infrastructure, such as the Netherlands SURF consortium. At European level, the European Union's Digital Education Action Plan and European Universities Initiative also promote pooling of resources across countries (European Commission, 2020).

However, evidence about the impact of networking, pooling, and consolidation on the efficiency and quality of research and teaching is mixed, and research designs and methods are often not robust. There is some evidence to suggest that scaling of instruction through shared digital content holds promise for achieving improvements with respect to cost and learning, although evidence with respect to learning outcomes is limited by the paucity of standardised learning assessments. Analysis that focuses on other outcomes – student persistence and completion – also suggests that scaling through institutional consolidation may achieve modest benefits (Williams, 2017).

With respect to research performance, consolidation and pooling are sometimes found to yield efficiency or quality gains in natural sciences and engineering, and to achieve efficiencies through economies of scale and improved resource utilisation (Horta and Austin Lacy, 2011). However, much research in the field centres on simple case studies with before and after comparisons, or analysis of a sample of institutions without the benefit of counterfactual or untreated institutions. Employing a more rigorous quasi-experimental methodology, and panel data of 431 Chinese colleges and universities from 1993 to 2013 (Kang and Liu, 2021) find that the government's policy of university mergers had a negative impact on a wide range of scientific research performance indicators. They acknowledge, however, that China's distinctive pattern of public governance and university management may limit the generalisability of these findings to other higher education systems.

More generally, existing evidence highlights the considerable initial costs associated with formal institutional mergers and consolidation activities, as in the Nordic countries, France and, more recently, Ireland, but is often inconclusive about the cost savings or efficiencies achieved, even when this was a specific objective of the changes implemented (File and Huisman, 2016).

Much work remains to be done on the impact of scaling initiatives in higher education systems. Education economists, policy analysts, and organisational researchers should focus as they have done hitherto on research efficiency and quality. However, further attention to the very different disciplinary implications of scale is needed, as is careful examination of the ways in which scholars, on their own initiative, have been able to achieve the benefits of networking through national and international collaborations independent of institutional-level initiatives.

*Can staffing structures and processes be reformed to manage costs while promoting quality and attractive careers?*

In 2017, staff costs accounted for over two-thirds of operational expenditure in higher education institutions in OECD countries (OECD, 2020d). Across the world, institutions have responded to growing enrolment and cost pressures by relying increasingly on academic staff employed on temporary contracts and outside tenure structures where these exist. A need for additional, flexible capacity in instruction and a proportional increase in project-based research activity have combined to increase the share of non-permanent staff in both teaching and research. This trend has led to the creation of a dual academic employment market in many countries with “insiders” holding secure, often well-paid, academic positions and “outsiders” employed on temporary – albeit frequently renewed – contracts as adjunct lecturers or contract researchers. Some commentators speak of a growing academic precariat (Mauri, 2019; OECD, 2020e). Higher education faces the dual challenge of creating attractive career opportunities for a higher proportion of staff, while simultaneously controlling costs.



Academic research into the academic workforce has traditionally focused on academic career paths and structures, as well as the economics and sociology of work (Marini, Locke and Whitchurch, 2019). Frequent research questions have included salary bargaining and performance measurement in terms of scientific productivity and knowledge transfer (Altbach, Reisberg and Rumbley, 2009). Work with a more sociological perspective has analysed the organisational structures of universities (Bleiklie, Enders and Lepori, 2017), casualisation of academic labour, changing roles and identities in academia and the plight of early career researchers. However, possibly in part because of the political sensitivity of the subject for academic researchers themselves, there have been few attempts to consider rigorously how changes in the structure and management of the higher education workforce might affect costs and the quality of outcomes achieved.

In an analysis of the future of the academic profession in Australia, Coates and Goedegebuure (2010) propose strategies to reconfigure the academic workforce to create “a fresh conceptualisation of academic work that is authentic and feasible”. Picking up many of the same themes, but with a stronger focus on the need to control costs, a report commissioned in 2015 by the Australian Higher Education Industrial Association (AHEIA) maps out a detailed approach for rethinking and restructuring the academic profession (PwC, 2016). The report argues that university workforces will need more differentiated workload models and organisational structures, to develop new roles for technologists, education designers and practitioners with industry experience and greater opportunity for continuous professional learning. It does not provide detailed analysis of how such changes might change costs.

Despite positive developments in some jurisdictions (Harlow et al., 2020), the transition from analysing problems to developing comprehensive solutions for the future sustainability of the academic workforce, with assessment of cost implications, is not yet widespread. Experience of differentiated workload and career models abounds in many higher education systems, in particular where

distinct profiles and career paths exist in professionally oriented and academic institutions or within research universities (Enders and Musselin, 2008[59]). This experience already provides an empirical basis for more rigorous analysis of the costs, benefits and unintended consequences of different approaches (Locke, 2014). As more higher education institutions experiment with new staffing models to deploy digital learning, evaluations of these experiences could also provide a valuable input to future academic workforce policy.

Across all three aspects of the higher education production model identified above for further research, more robust evidence on the costs of different inputs and on the quality of outputs and outcomes is required. Developing evidence-based proposals for sustainable future funding models in higher education systems implies improving our understanding, measurement and analysis of cost components and drivers in the sector, as well as nuanced assessment of its performance in terms of learning, research and societal outcomes.

*Simon Roy: Senior Analyst – Head, Higher Education Policy Team - Directorate for Education and Skills, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*

## References

**Altbach, P., L. Reisberg and L. Rumbley** (2009), Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution, UNESCO, Paris, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183135>

**Archibald, R. and D. Feldman** (2018), Drivers of the Rising Price of a College Education, Midwestern Higher Education Compact, [https://www.mhec.org/sites/default/files/resources/mhec\\_affordability\\_series7\\_20180730.pdf](https://www.mhec.org/sites/default/files/resources/mhec_affordability_series7_20180730.pdf) (accessed on 8 April 2020)

**Arnhold, N., F. Ziegele and J. Kivistö** (2020), Under pressure: COVID-19 and the funding of European higher education, World Bank Blogs, <https://blogs.worldbank.org/education/under-pressure-covid-19-and-funding-european-higher-education> (accessed on 27 December 2020)

**Bleiklie, I., J. Enders and B. Lepori (eds.)** (2017), *Managing Universities: Policy and Organizational Change from a Western European Comparative Perspective*, Springer International Publishing, <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-53865-5>

**Carroll, D. and M. Tani** (2013), “Over-education of recent higher education graduates: New Australian panel evidence”, *Economics of Education Review*, Vol. 32/1, pp. 207-218, <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2012.10.002>

**Chamorro-Premuzic, T. and B. Frankiewicz** (2019), “6 Reasons Why Higher Education Needs to Be Disrupted”, *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2019/11/6-reasons-why-higher-education-needs-to-be-disrupted> (accessed on 27 December 2020)

**Chirikov, I. et al.** (2020), “Online education platforms scale college STEM instruction with equivalent learning outcomes at lower cost”, *Science Advances*, Vol. 6/15, <http://dx.doi.org/10.1126/sciadv.aay5324>

**Coates, H. and L. Goedegebuure** (2010), *The real academic revolution: why we need to reconceptualise Australia's future academic workforce, and eight possible strategies for how to go about this*, Australian Council for Educational Research, Melbourne, Victoria, <http://www.lhmartininstitute.edu.au/documents/publications/therealacademicrevolution.pdf> (accessed on 23 December 2020)

**DAE** (2015), *The importance of universities to Australia's prosperity A report prepared for Universities Australia*, Deloitte Access Economics Pty Ltd, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-economics-importance-universities-australias-prosperity-011015.pdf> (accessed on 27 December 2020)

**Deloitte Access Economics** (2016), *Cost of delivery of higher education - Final Report*, Australian Government Department of Education and Training, [https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/deloitte\\_access\\_economics\\_-\\_cost\\_of\\_delivery\\_of\\_higher\\_education\\_-\\_final\\_report.pdf](https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/deloitte_access_economics_-_cost_of_delivery_of_higher_education_-_final_report.pdf) (accessed on 29 January 2021)

**Enders, J. and C. Musselin** (2008), “Back to the Future? The Academic Professions in the 21st Century”, in OECD (ed.), *Higher Education to 2030 - Volume 1 Demography*, OECD Publishing, Paris European Commission (2020), *European Universities Initiative*, [https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative\\_en](https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_en) (accessed on 4 January 2021)

**File, J. and J. Huisman** (2016), *Structural Higher Education Reform - Design and Evaluation Synthesis Report*, European Commission, Brussels, <http://dx.doi.org/10.2766/79662>

**Govindarajan, V. and A. Srivastava** (2020), “What the Shift to Virtual Learning Could Mean for the Future of Higher Ed”, *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2020/03/what-the-shift-to-virtual-learning-could-mean-for-the-future-of-higher-ed> (accessed on 28 December 2020)

**Green, F. and G. Henseke** (2016), “The changing graduate labour : analysis using a new indicator of graduate jobsmarket”, *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 5/14, <http://dx.doi.org/10.1186/s40173-016-0070-0>

**Harlow, A. et al.** (2020), “Characterizing the University of California’s tenure-track teaching position from the faculty and administrator perspectives”, *PLOS ONE*, Vol. 15/1, p. e0227633, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0227633>

**Hemelt, S. et al.** (2018), Why is Math Cheaper than English? Understanding Cost Differences in Higher Education, <http://www.iza.org> (accessed on 23 November 2020)

**Hiler, T. and L. Erickson** (2019), Beyond Free College and Free Markets: Voters Want Greater Accountability in Higher Ed, *Third Way*, <http://thirdway.imgix.net/pdfs/beyond-free-college-and-free-markets-voters-want-greater-accountability-in-higher-ed.pdf> (accessed on 27 December 2020)

**Horta, H. and T. Austin Lacy** (2011), “How does size matter for science? Exploring the effects of research unit size on academics’ scientific productivity and information exchange behaviors”, *Science and Public Policy*, Vol. 38/6, pp. 449-460, <http://dx.doi.org/10.3152/030234211X12960315267813>

**Johnes, J. and S. Virmani** (2020), “Chief executive pay in UK higher education: the role of university performance”, *Annals of Operations Research*, Vol. 288/2, pp. 547-576, <http://dx.doi.org/10.1007/s10479-019-03275-2>

**Johnson, P.** (2020), “Too many students take courses that don’t benefit them or the economy”, *The Institute of Fiscal Studies*, <https://www.ifs.org.uk/publications/14741> (accessed on 27 December 2020)

**Kang, Y. and R. Liu** (2021), “Does the merger of universities promote their scientific research performance? Evidence from China”, *Research Policy*, Vol. 50/1, p. 104098, <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2020.104098>

**Kato, S., V. Galán-Muros and T. Weko** (2020), “The emergence of alternative credentials”, *OECD Education Working Papers*, No. 216, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b741f39e-en>

**Kelchen, R.** (2018), Is Administrative Bloat Really a Big Problem?, <https://robert-kelchen.com/2018/05/10/is-administrative-bloat-a-problem/> (accessed on 4 January 2021)

**Kitagawa, F.** (2010), “Pooling Resources for Excellence and Relevance: An Evolution of Universities as Multi-Scalar Network Organisations”, *Minerva*, Vol. 48/2, pp. 169-187, <http://www.jstor.org/stable/41821521>

**KPMG** (2020), The future of higher education in a disruptive world, KPMG International, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2020/10/future-of-higher-education.pdf> (accessed on 28 December 2020)

**KPMG LLP** (2019), Understanding costs of undergraduate provision in Higher Education, Government Social Research, London

**Locke, W.** (2014), Shifting academic careers: implications for enhancing professionalism in teaching and supporting learning, The Higher Education Academy, York, [https://www.heacademy.ac.uk/system/files/resources/shifting\\_academic\\_careers\\_FINAL.pdf](https://www.heacademy.ac.uk/system/files/resources/shifting_academic_careers_FINAL.pdf) (accessed on 15 March 2021)

**Lumina Foundation** (2019), A Stronger Nation: National Report 2019, <http://blob:http://strongernation.luminafoundation.org/0e7dea0c-7a70-4ac4-a43f-389fa705b1ac>

**Macdonald, A.** (2018), Soft power superpowers: Global trends in cultural engagement and influence, British Council, London, [https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/j119\\_thought\\_leadership\\_global\\_trends\\_in\\_soft\\_power\\_w eb.pdf](https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/j119_thought_leadership_global_trends_in_soft_power_w eb.pdf) (accessed on 27 December 2020)

**Maloney, E. and J. Kim** (2020), How Technology Is Not Changing the Future of Higher Education, Inside Higher Ed, <https://www.insidehighered.com/digital-learning/blogs/learning-innovation/how-technology-not-changing-future-higher-education> (accessed on 28 December 2020)

**Marini, G., W. Locke and C. Whitchurch** (2019), “The future higher education workforce in locally and globally engaged higher education institutions: a review of literature on the topic of ‘the academic workforce’”, No. 43, Centre for Global Higher Education, UCL Institute of Education, <https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp43.pdf> (accessed on 23 December 2020).

**Mauri, C.** (2019), “Formulating the academic precariat”, in Cannizzo, F. and N. Osbaldiston (eds.), *The Social Structures of Global Academia*, Routledge, London, <http://dx.doi.org/10.4324/9780429465857-11>

**McKinsey Global Institute** (2017), Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce transitions in a time of automation, <http://www.mckinsey.com/mgi> (accessed on 30 October 2018)

**Migration Advisory Committee** (2018), Impact of international students in the UK, UK Government, London, <https://www.gov.uk/government/organisations/migration-advisory-committee> (accessed on 15 March 2021)

**Nye, J.** (1990), “Soft Power”, *Foreign Policy* 80, p. 153, <http://dx.doi.org/10.2307/1148580>

**OECD** (2020a), *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences*, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/735e1f44-en>

**OECD** (2020b), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en>

**OECD** (2020c), *Labour Market Relevance and Outcomes of Higher Education in Four US States: Ohio, Texas, Virginia and Washington*, Higher Education, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/38361454-en>

**OECD** (2020d), *OECD Education Statistics*, OECD iLibrary, <https://doi.org/10.1787/edu-data-en>

**OECD** (2020e), *Research precariat*, <http://www.oecd.org/sti/science-technology-innovation-outlook/research-precariat/>

**OECD** (2018a), *The Future of Education and Skills. Education 2030*, OECD, [https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](https://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf)

**OECD** (2018b), *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil, Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264309050-en>

**Oreopoulos, P. and U. Petronijevic** (2013), “Making College Worth It: A Review of Research on the Returns to Higher Education”, NBER Working Paper Series, No. 19053, National Bureau of Economic Research, Cambridge, <http://www.nber.org/papers/w19053> (accessed on 2 September 2019)

**PwC** (2016), *Australian higher education workforce of the future*, PricewaterhouseCoopers, [https://www.aheia.edu.au/cms\\_uploads/docs/aheia-higher-education-workforce-of-the-future-report.pdf](https://www.aheia.edu.au/cms_uploads/docs/aheia-higher-education-workforce-of-the-future-report.pdf) (accessed on 28 December 2020)

**Randall, D.** (2020), *Colleges Must Cut Administrative Costs to Survive This Crisis*, RealClear Education, [https://www.realcleareducation.com/articles/2020/04/17/colleges\\_must\\_cut\\_administrative\\_costs\\_to\\_survive\\_this\\_crisis\\_110410.html](https://www.realcleareducation.com/articles/2020/04/17/colleges_must_cut_administrative_costs_to_survive_this_crisis_110410.html) (accessed on 4 January 2021)

**Salmi, J.** (2020), COVID's Lessons for Global Higher Education: Coping with the present while building a more equitable future, Lumina Foundation, <https://www.luminafoundation.org/wp-content/uploads/2020/11/covid-lessons-for-global-higher-education.pdf> (accessed on 27 December 2020)

**Smith, D. and D. Mistry** (2008), "Investigation of Higher Education: The Real Costs and Quality of Online Programs", *Journal of Education for Business*, Vol. 83/3, pp. 147-152, <http://dx.doi.org/10.3200/joeb.83.3.147-152>

**Tautila, V.** (2017), "Paradigm shift in higher education?", *On the Horizon*, Vol. 25/2, pp. 103-108, <http://dx.doi.org/10.1108/OTH-06-2016-0030>

**Universiteit Utrecht** (2020), Educational Resource Pool - Centre for Academic Teaching, <https://www.uu.nl/en/education/centre-for-academic-teaching/advice-support/educational-resource-pool> (accessed on 4 January 2021).

**Universities UK** (2018), Universities: what the public thinks, <https://www.universitiesuk.ac.uk/facts-and-stats/impact-higher-education/Pages/universities-what-the-public-thinks.aspx> (accessed on 27 December 2020).

**Universities UK** (2016), Higher Education in England: Provision, Skills and Graduates, Universities UK, London, <https://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/reports/Documents/2016/higher-education-in-england-provision-skills-and-graduates.pdf>

**Villasenor, J.** (2020), "Why Colleges Should Pool Teaching Resources", *The Chronicle of Higher Education*, [https://www.chronicle.com/article/why-colleges-should-pool-teaching-resources?cid2=gen\\_login\\_refresh&cid=gen\\_sign\\_in&cid2=gen\\_login\\_refresh](https://www.chronicle.com/article/why-colleges-should-pool-teaching-resources?cid2=gen_login_refresh&cid=gen_sign_in&cid2=gen_login_refresh) (accessed on 4 January 2021)

**Watanabe, Y. and D. McConnell** (eds.) (2008), *Soft Power Superpowers: Cultural and National Assets of Japan and the United States*, Routledge

**Weitekamp, D., E. Harpstead and K. Koedinger** (2020), *An Interaction Design for Machine Teaching to Develop AI Tutors*, Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, <http://dx.doi.org/10.1145/3313831.3376226>

**Williams, J.** (2017), "Collaboration, alliance, and merger among higher education institutions", *OECD Education Working Papers*, No. 160, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/cf14d4b5-en>

**Wolff, E., W. Baumol and A. Saini** (2014), "A comparative analysis of education costs and outcomes: The United States vs. other OECD countries", *Economics of Education Review*, Vol. 39, pp. 1-21, <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2013.12.002>

**Xu, D. and Y. Xu** (2019), *The Promises and Limits of Online Higher Education - Understanding how distance education affects access, cost and quality*, American Enterprise Institute (AEI), Washington, D.C., <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2019/03/The-Promises-and-Limits-of-Online-Higher-Education.pdf>





# Drie hardnekkige misverstanden over de financiële posities van Nederlandse universiteiten - Wat is er nu werkelijk aan de hand?<sup>1</sup>

*Martijn Ridderbos*

In de media en in het publieke debat is de afgelopen periode veel gesproken over de financiële positie van universiteiten in Nederland. Ook in de Vaste Commissie Hoger Onderwijs van de Tweede Kamer staat dit onderwerp binnenkort op de agenda als in een technische briefing het sectoroverzicht wordt toegelicht. Een scherp debat hierover is nuttig, maar het moet wel over de werkelijkheid gaan. Vooral wanneer uitspraken worden gedaan over de (on)mogelijkheden van de financiële posities van universiteiten. Ik ben als vicevoorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit Leiden nu twee jaar werkzaam en verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en dus ook voor de financiën. Wat mij opvalt is dat het debat zich veelal niet richt op de vraag wat er nu werkelijk aan de hand is, maar dat beelden worden gevormd op basis van een aantal hardnekkige misverstanden. Hieronder geef ik, als bijdrage aan het debat, een toelichting op deze misverstanden<sup>2</sup>. Dit doe ik aan de hand van drie uitspraken die je veel hoort - en die schijnbaar op elkaar lijken - maar die feitelijk net iets anders betekenen

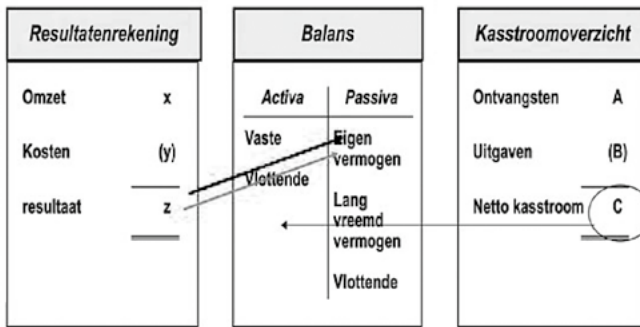
---

1 <https://www.scienceguide.nl/2019/04/de-investeringsruimte-van-universiteiten-is-zo-breed-nog-niet/>

2 Elementen van de toelichting zijn onder andere ontleend aan het rapport van de Commissie Koopmans "de vermogenspositie van universiteiten, een delicate balans" uit 1999. Hoewel dit al een gedateerd rapport is de in het rapport gepresenteerde systematiek van de vermogenspositie van universiteiten nog steeds actueel en zeer verhelderend. Ook heeft het Financieel Dagblad in 2018 (9-11-2018) een verhelderend artikel geplaatst onder de titel 'Universiteiten bulken van het geld, althans op papier' van Ilse Zeemeijer.

**“Eigen vermogen” is het ‘eigen’ vermogen van universiteiten en ligt vrij besteedbaar op de plank.”**

Dit is een onjuiste en veel te simpele bewering. De werkelijkheid is complexer. Het eigen vermogen is een boekhoudkundige term voor het vermogen dat op de ‘rechterkant’ van de balans staat en aangeeft in hoeverre bezittingen aan de ‘linkerkant’ van de balans zijn gefinancierd met ‘eigen’ middelen en niet met vreemd vermogen van kapitaalverschaffers. Om dit beter te begrijpen, volgt hierna een korte toelichting op een aantal financiële termen en de onderlinge relaties zoals hieronder in de figuur aangegeven.



De **balans** is een boekhoudkundige presentatie van de bezittingen en schulden van een organisatie. Aan de linkerkant van de balans (activa kant) staat wat de onderneming bezit en aan de rechterkant van de balans (passiva kant) staat de wijze waarop de onderneming het bezit heeft gefinancierd. Dit laatste kan met vreemd vermogen (lening) of met eigen vermogen (eigen geld) plaatsvinden. De **resultatenrekening** geeft een overzicht van alle kosten en opbrengsten die de organisatie in een jaar heeft gemaakt en verkregen. Het positieve of negatieve saldo van de resultatenrekening wordt aan het einde van het jaar toegevoegd of onttrokken aan het eigen vermogen dat op de balans staat. Het **overzicht van ontvangsten en uitgaven** (ook wel kasstroomoverzicht genoemd) geeft de kasstromen weer die resulteren in de stand van de liquide middelen aan het einde van jaar. Deze stand wordt als activa-post (het is immers bezit) opgenomen op de balans.

Hoewel het woord anders doet vermoeden, is eigen vermogen dus niet vrij besteedbaar, maar heeft het twee belangrijke financieringsfuncties voor universiteiten.

Op de eerste plaats heeft het eigen vermogen voor de universiteiten een bufferfunctie voor het opvangen van risico's. Negatieve resultaten als gevolg van tegenvallende inkomsten of onverwachte extra uitgaven kunnen via het eigen vermogen worden opgevangen, zonder dat door universiteiten een beroep hoeft te worden gedaan op de kapitaalmarkt. Dit kan echter alleen als er voldoende liquide middelen aanwezig zijn. Deze bufferfunctie is voor universiteiten belangrijk om tijdelijke bedrijfsrisico's te kunnen opvangen. Een belangrijk bedrijfsrisico van tijdelijke aard is bijvoorbeeld de rijksbijdrage die met een vertraging van twee jaar reageert op wijzigingen in het bekostigingsmodel van universiteiten. Met name wijzigingen bij daling van studenten hebben een vertragend effect, omdat het merendeel van de kosten van universiteiten personeelskosten zijn. Andersom zal bij stijgende studentenaantallen een voorfinanciering nodig zijn.

Op de tweede plaats is het eigen vermogen een middel om de activa (met name gebouwen) te kunnen financieren zonder een vergoeding voor rente te hoeven betalen. De universiteiten dragen sinds 1995 de verantwoordelijkheid voor de eigen huisvesting. In dat jaar kregen de universiteiten van het Rijk het eigendom van universitair vastgoed overgedragen in de staat van onderhoud van toen: variërend van goed tot slecht. Onderhoud, renovaties en nieuwbouw moeten de universiteiten sinds die tijd zelf financieren. Dat kan met eigen middelen of door te lenen (vreemd vermogen). Universiteiten krijgen echter geen rentevergoeding van het Rijk voor rentekosten. En, in tegenstelling tot private ondernemingen, hoeven universiteiten geen rendement te behalen op eigen vermogen voor aandeelhouders. Dit betekent dat financiering via eigen vermogen – niet rentedragend – voor universiteiten de meest doelmatige manier van financiering van vastgoed is.

Toch kunnen er redenen of situaties zijn voor universiteiten om te kiezen voor vreemd vermogen. Aangetrokken vreemd vermogen zal uiteindelijk altijd moeten kunnen worden terugbetaald, inclusief de rente. Het vreemd vermogen kan daarom alleen worden aangewend om tijdelijke investeringspieken op te vangen en niet worden gebruikt om structurele tekorten te financieren. Het aantrekken van vreemd vermogen kent verschillende vormen. Het kan bijvoorbeeld door te lenen bij een financiële instelling of door schatkistbankieren<sup>3</sup>. In alle gevallen zal rente moeten worden vergoed. Ook zal in veel gevallen om een onderpand (recht van eerste hypotheek) worden gevraagd. Dit laatste kan de autonomie van een universiteit aantasten. Dit is daarom, naast het kostenaspect van de verschuldigde rente over het geleende geld, een reden voor universiteiten om niet te kiezen voor vreemd vermogen.

De opgave voor universiteiten is dus om bij de keuze voor een mix van eigen en vreemd vermogen te zorgen voor ruimte om financiële risico's op te kunnen blijven vangen die de continuïteit bedreigen. Anderzijds moet de mix zich richten op de minimalisering van vermogenskosten en het behoud van de autonome positie van universiteiten.

### **“De universiteiten zijn rijk, kijk maar naar de liquiditeitspositie op de balans.”**

Daar waar het eigen vermogen een boekhoudkundige – papieren - positie is, zijn de liquide middelen die op de balans staan niet alleen boekhoudkundige (papieren) posities, maar is het echt geld waar de universiteiten rekeningen mee kunnen betalen. De ‘rijkdom’ van een universiteit zou je daarom kunnen afleiden van de hoogte van de liquiditeitspositie en daarmee van het geld dat op de rekening van de universiteit staat. Een universiteit is echter pas echt rijk als het geld dat op de rekening staat nog geen bestemming heeft. Als

---

3 Schatkistbankieren houdt in dat instellingen hun liquide middelen aanhouden bij het Ministerie van Financiën. Onderdeel van het schatkistbankieren kan zijn dat aan bepaalde instellingen de mogelijkheid wordt aangeboden om te lenen uit de schatkist

het geld van universiteiten op de rekening staat om het later uit te geven aan een vooraf bepaald doel, dan is er geen sprake van rijkdom. Voor veel universiteiten is er om twee redenen sprake van deze laatste situatie.

De eerste reden is dat een deel van de positieve liquiditeitspositie verklaard wordt door de voorfinanciering van de geldverstrekkers van het tweede- en derdegeldstroomonderzoek.

Wanneer een onderzoeker een beurs binnenhaalt, maakt de verstrekker - een voorschot op - dit bedrag in één keer over. Daardoor lijkt het alsof de instelling ineens heel veel geld heeft, maar dit geld moet nog worden uitgegeven. Daarom staat er tegenover de post liquide middelen de post 'door externe financiers ontvangen vooruitbetalingen van subsidies.' Bij een gelijkblijvende en continue stroom van tweede- en derdegeldstroomprojecten hoeft dit geen probleem te zijn en kunnen deze middelen tussentijds voor andere doeleinden worden aangewend. Bij een gelijkblijvende, voorgefinancierde instroom blijft immers eenzelfde hoeveelheid geld aanwezig die pas een paar jaar later uitgegeven wordt aan onderzoek. Er ontstaat echter wel degelijk een financieringsprobleem als deze vooruitbetalingen op tweede- en derdegeldstroomprojecten afnemen en het geld eerder wordt uitgegeven aan andere doeleinden. Er is dan immers geen gelijke aanvulling meer van voorgefinancierd tweede- en derdegeldstroomonderzoeksgeld en er moeten wél betalingen worden gedaan voor het onderzoek dat al eerder is voorgefinancierd.

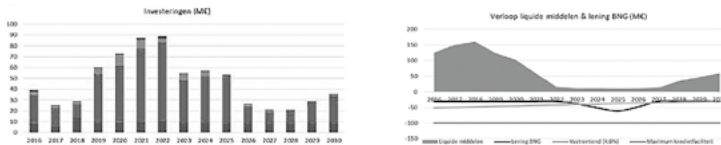
De tweede reden om de positieve liquiditeitsposities niet als rijkdom te beschouwen, heeft te maken met het al eerdergenoemde feit dat de universiteiten sinds 1995 de verplichting hebben om gebouwen op de lange termijn in stand te houden. Universiteiten hebben te maken met een schoksgewijze vervanging van deze gebouwen en een dito investeringsplanning en daarmee een langetermijnbeslag op de liquiditeit<sup>4</sup>. Met andere woorden: wat nu kan worden gezien als een vrij grote 'vrije' liquiditeitspositie (en daarmee rijkdom), is

---

4 Dit zal in toenemende mate de komende jaren ook gaan gelden voor de benodigde investeringen in de digitalisering van onderwijs en de IT-investeringen die op het gebied van onderzoek zullen plaatsvinden.

het spaargeld dat later nodig is om de investeringen in gebouwen te kunnen betalen.

Onderstaande figuur laat dit beroep op de kaspositie van een universiteit zien.



**“Universiteiten houden geld over, dus er is voldoende geld voor kwalitatief goed onderwijs en onderzoek en, zo niet, dan kunnen ze altijd nog snijden op de overhead.”**

Wat betreft de verdeling/toewijzing (allocatie) van middelen geldt in het publiek bekostigde hoger onderwijs dat het bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs een verdeelmodel is. Het Rijk stelt een budgettair kader vast – het maximale bedrag waarbinnen de uitgaven voor hoger onderwijs moeten blijven – en zorgt voor een verdeling van de middelen over de universiteiten via een objectief verdeelmodel. Dit model verdeelt de schaarse middelen, maar is niet gebaseerd op een inschatting van de reële kosten van een van tevoren vastgesteld en genormeerd kwaliteitsniveau voor onderwijs, onderzoek en kennisdeling. Daarom kun je ook geen conclusies trekken over de wel of niet toereikend zijn van de bekostiging en het gerealiseerde kwaliteitsniveau van een universiteit door alleen te kijken naar het saldo op de resultatenrekening. Dat saldo zegt wel iets over de financiële situatie, maar de ‘rode of zwarte saldi’ zeggen niets over de kwaliteit van onderwijs, onderzoek of het welzijn van medewerkers.

Een positief saldo van gemiddeld 1 procent (2017) is vanuit een financieel perspectief van een organisatie ook niet ongezond. Op een begroting met inkomsten en uitgaven is in veel sectoren een post ‘onvoorzien’ van 5% of hoger niet uitzonderlijk. Een analyse

van de positieve saldi van de laatste vijf jaar laat zien dat de positieve uitkomsten van universiteiten veelal worden veroorzaakt doordat onzekere bijstellingen vanuit de overheid in de tweede helft van het lopende jaar bekend worden. Universiteiten hebben nu afgesproken om deze onzekere posten vooraf mee te begroten. Hierdoor wordt de kans vergroot dat het geld dat later door de overheid beschikbaar wordt gesteld ook in datzelfde jaar wordt uitgegeven. Voorwaarde om dit te doen is dan wel dat universiteiten via het eigen vermogen beschikken over een voldoende risicobuffer.

De zoektocht van universiteiten om het verdeelde geld vervolgens op een zo doelmatig en slim mogelijke manier te besteden aan onderwijs, onderzoek, kennisdeling en ondersteuning (overhead) is een continu proces. In het verleden zijn bij universiteiten al verschillende efficiencymaatregelen doorgevoerd om te komen tot meer doelmatigheid en slimheid in de organisatie. Hierbij hebben ook de door de minister aangestelde Raden van Toezicht een belangrijke toezichthoudende functie.

Te veel regeldruk en toezichtdruk zijn echter belangrijke aspecten die universiteiten wel of niet in staat stellen om een optimale situatie voor de inzet van de ondersteuning (overhead) te bereiken. Ondanks de inzet van het kabinet om de regeldruk aan te pakken, blijkt uit een door Economische Zaken uitgevoerd onderzoek (Goed geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012-2017) dat in de periode 2012- 2017 de regeldruk weliswaar in diverse sectoren is gedaald, maar juist in het hoger onderwijs is gestegen.

Een onderzoek van Berenschot uit 2017 (Van toezicht naar verantwoording, de werking van toezicht in het hoger onderwijs) laat een duidelijk beeld zien van de complexiteit van toezichtorganisaties in het hoger onderwijs. Berenschot constateert dat er in vergelijking met andere sectoren (gezondheidszorg, woningcorporaties) sprake is van een versnippering met veel partijen en veel vormen van toezicht.

Naast het extra werk vanwege de invoering van de algemene regels rondom privacy (AVG) en security is ook het bouwwerk rondom



accreditatie, onderwijs- en onderzoek visitaties, instellingstoets kwaliteitszorg en kwaliteitsafspraken inmiddels heel druk en gestapeld. Dat maakt dat veel universiteiten genoodzaakt zijn om ondersteuning te organiseren voor onderzoekers en docenten. Meer ondersteuners kunnen onderzoekers en docenten 'ontzorgen' en daarmee het effect op de toename van werkdruk, als gevolg van de toegenomen regeldruk, verminderen. Dit ontzorgen heeft daarmee effect op de toename van overhead en de omvang van de ondersteuning.

In 2011 is door Berenschot een benchmarkonderzoek gedaan naar de overhead van universiteiten. Uit dit onderzoek bleek dat het overheadpercentage bij de meeste functies vergelijkbaar is met andere delen van de publieke sector. De gemiddelde overhead van het totaal aantal formatieplaatsen van universiteiten betrof toen 19,9%. Gegeven de huidige regeldruk en toezichtdruk is de verwachting dat dit percentage op dit moment hoger zal zijn.

De stelling dat door op de overhead te snijden geld te vinden is voor het primaire proces van de universiteit klopt, mits de overheid het aantal regels, controlemechanismen en het aantal toezicht instellingen fors vermindert. Als dit niet het geval is, heeft het snijden in de ondersteuning (overhead) een direct gevolg op de werkdruk van docenten en onderzoekers en daarmee op de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en kennisdeling. Het bereiken van een situatie waarin we komen tot de doelmatige inzet van ondersteuners bij universiteiten is dus een van gezamenlijke opdrachten en uitdagingen voor de overheid en de universiteiten. Deze opdracht kan echter niet eenzijdig worden neergelegd bij de universiteiten.

\*\*\*

De instandhouding van de beeldvorming over het 'vermogen op de plank', over de 'rijke liquiditeitspositie' of 'geld dat ze overhouden' zijn misverstanden die niet bijdragen aan fundamentele oplossingen voor de knelpunten binnen de universiteiten. Een voorstel gebaseerd op deze beelden zal, net als bij het verschuiven van middelen zonder een

verruiming van het totale budget voor universiteiten, de knelpunten niet oplossen, maar nieuwe knelpunten met zich meebrengen. En ja, dat heeft een direct effect op de kwaliteit van het onderwijs, het onderzoek en de kennisdeling van Nederlandse universiteiten met de samenleving.

*Martijn Ridderbos: Vicevoorzitter College van Bestuur Universiteit Leiden.*



# Een nieuwe lente voor de bekostiging van universiteiten

*Paulina Snijders (april 2021)*

Dit essay is geschreven in de lente van 2021, nadat het PWC-onderzoek<sup>1</sup> had laten zien dat er niet alleen te weinig geld naar de universiteiten ging, maar ook dat het huidige bekostigingsmodel niet meer geschikt was.

Een bekostigingsmodel moet altijd het publieke doel dienen. Daarom is het belangrijk om bij de keuze van een bekostigingsmodel de uitgangspunten scherp te hebben.

## **Uitgangspunten voor de bekostiging van de universiteiten**

1. Universiteiten hebben drie vermengde kerntaken: onderwijs, onderzoek en valorisatie. Die vermenging is essentieel om deze taken goed uit te kunnen voeren. Bekostiging van de drie kerntaken moet dus altijd samen oplopen of kunnen dalen.
2. De kosten zijn grotendeels vast (infrastructuur, vaste aanstellingen). Schokken in de externe bekostiging moeten in eerste aanleg kunnen worden opgevangen door reserves. De omvang van de reserves van universiteiten is hier ook op gericht. In tweede aanleg door wijzigingen in personele aanstellingen en aankopen of afstoten van infrastructuur. Achterlopende bekostiging is hiervoor een slecht middel.

---

<sup>1</sup> Strategy End, Toereikendheid, doelmatigheid en kostentoerekening in het mbo, hbo en wo&o, februari 2021

3. Verschillen in bekostiging van type opleidingen of type onderzoek moeten óf gebaseerd zijn op beleidsmatige keuzes (bv dit type opleiding willen we in kleine groepen) óf op aangetoonde kostenverschillen.
4. Beperkingen in het macrobudget werken door in het trilemma kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid. Het gaat bij de kwaliteit om de kwaliteit van het onderwijs, onderzoek, valorisatie en van de werkomstandigheden. Toegankelijkheid speelt voor studenten, bij de ruimte voor vrij onderzoek, voor maatschappelijke functies. En ten slotte een doelmatigheidsopgave zonder aanvullende ruimte om doelmatiger te werken, bijvoorbeeld door het afschaffen van bureaucratische verplichtingen, is een kale korting.
5. Universiteiten hebben een zogeheten beschikbaarheidsfunctie op alle drie de kerntaken. Dit betekent dat zij in staat moeten zijn een bepaalde omvang van taken aan te bieden, zonder dat de vraag vooraf helder is. Een onderbouwde lumpsum voor die beschikbaarheid kan dit faciliteren.
6. Overgang van de huidige bekostiging naar een nieuwe bekostiging zal altijd stapsgewijs moeten gaan zodat instellingen hun kostenstructuur hierop kunnen aanpassen.

### **Hoe kan dit werken op de langere termijn ?**

De overheid (eventueel vertegenwoordigd door representanten van de maatschappelijke vraag en een capaciteitsorgaan) maakt met de universiteiten 5-jaren afspraken over de publieke bekostiging (eerste geldstroom).

De afspraken gaan over een vijfjaars lumpsum per universiteit, opgebouwd uit het huidige studentenaantal en het huidige type aanbod aan onderwijs en onderzoek. Er wordt gewerkt met globale, gemiddelde prijzen waarbij alleen beleidsmatige expliciete keuzes leiden tot een andere prijs. Historische verschillen worden opgevangen door een overgangperiode en in de reserves.

Een deel van het macrobudget wordt gereserveerd voor tweejaarlijkse afspraken per universiteit over het variabele deel.

Waar universiteiten meer aan onderwijs/onderzoek/valorisatie willen doen dan afgesproken in het publieke deel kunnen zij hiervoor private inkomsten te verwerven.

### **Wat kunnen universiteiten nu al zelf doen ?**

Belangrijk is dat universiteiten zelf meer inzicht krijgen in hun cost-drivers en de huidige kostenstructuur. Het gezamenlijke kostprijsmodel dat wordt ontwikkeld biedt daarmee de mogelijkheid om van elkaar te leren. In samenhang met meer en beter inzicht in hetgeen van invloed is op de kwaliteit van het onderwijs verbetert dit de sturingsmogelijkheden.

Ook kan meer met scenario's wordt gewerkt om de impact van landelijke afspraken of beleidswijzigingen door te rekenen. Ten slotte kan gezamenlijk gekeken worden welke nieuwe mogelijkheden voor doelmatigheidsverbetering er zijn, door digitalisering of door verdergaande samenwerking, in de bedrijfsvoering of de uitvoering van onderwijs en onderzoek.

*Paulina Snijders: Vicevoorzitter College van Bestuur, Tilburg University.*



# Bekostiging Tilburg University vanuit het perspectief van de student

*Lilly Schurman*

Als het gaat om de bekostiging van Tilburg University vanuit het perspectief van de student, zijn er verschillende zaken waar de financiën van de universiteit op ingezet zouden kunnen worden. In dit opiniestuk zal ik bespreken welke gebieden dit zijn en waarom ze belangrijk zijn voor de studenten van Tilburg University.

## **Verbetering van de faciliteiten**

Voor studenten is het van groot belang dat de faciliteiten op de universiteit prettig zijn, wat aansluit op de ‘caring’ waarde van Tilburg University. De faciliteiten omvatten onder andere de bibliotheek (UB), studieruimtes, collegezalen, sportzalen en IT-voorzieningen. Het is belangrijk dat de universiteit investeert in deze faciliteiten om ervoor te zorgen dat studenten een comfortabele en goed uitgeruste leeromgeving hebben. Immers, wanneer de faciliteiten behoorlijk zijn, willen studenten vaker naar de universiteit komen. Dit zorgt voor een levendige campus.

De bibliotheek bijvoorbeeld is een veel gebruikte en belangrijke faciliteit voor studenten. Het valt op dat de bibliotheek bijna iedere dag erg druk is, omdat de studenten de bibliotheek een fijne plek vinden om te studeren. Wanneer je dit vergelijkt met andere studieplekken op de universiteit, wordt duidelijk dat studenten een grote voorkeur hebben aan de UB. Dit zorgt er in tentamenperiodes voor dat de bibliotheek het einde van haar capaciteit bereikt. Daarom zou de universiteit de andere studiewerkplekken ook moeten inrichten



zoals de UB. Studenten vinden het prettig dat er op de universiteit een grote ruimte is met goed werkende computers, die veel gebruikt worden. Daarnaast heb je in de UB genoeg ruimte om te studeren en zit je niet 'op elkaars nek' zoals bij de studiewerkplekken bij Cube. Ook het feit dat er een stilleruimte is, wordt als erg prettig ervaren, met name door studenten die snel overprikkeld raken of met concentratieproblemen kampen.

Verder kun je in de UB studiemateriaal vinden en lenen. Het is daarom belangrijk dat de bibliotheek uitgerust is met de nieuwste technologieën en voldoende middelen om aan de vraag van de studenten te voldoen. Echter, de systematiek ervan zou kunnen worden verbeterd. Veel boeken en artikelen zijn onvindbaar op de universiteit omdat deze vaak verkeerd worden geplaatst of ongeoorloofd worden meegenomen. Daarnaast is het hele systeem van boeken lenen voor veel studenten onduidelijk. Overigens zou het een goed idee zijn om alle fysieke boeken te vervangen door digitale versies. Deze raken niet kwijt en dit maakt het voor studenten ook een stuk makkelijker om zaken terug te vinden in het studiemateriaal. Daarnaast is dit een stuk duurzamer.

De collegezalen zouden een stuk moderner kunnen. Er zijn nog steeds collegezalen waar geen stopcontacten zijn, wat erg onhandig is gezien vrijwel alle studenten gebruik maken van hun laptop om aantekeningen te maken. Daarnaast werken niet alle microfoons naar behoren en is het vaak nog steeds lastig om de docenten goed te verstaan in grote collegezalen. Vooral de oudere collegezalen met houten stoelen en tafels zijn een beetje *outdated* en niet inclusief genoeg. Er zijn studenten die niet passen tussen de ruimte van de tafel en de stoel en dit is niet verstelbaar. Daarnaast zijn er collegezaalstoelen met slechte rugondersteuning, waardoor meerdere studenten rugklachten krijgen na langdurig hierin te zitten. Dit is ook het geval bij de stoelen die voor de gymzaal worden gebruikt tijdens tentamenperiodes. De faciliteiten op de universiteit zouden comfortabel moeten zijn zodat studenten geen lichamelijke klachten hieraan overhouden.

Tot slot zijn er te weinig eetplekken op de universiteit en zijn deze ook vaak vroeg gesloten. Dit terwijl de bibliotheek iedere dag tot 00:00 geopend is. Hierdoor moeten studenten vaak eten bestellen via Thuisbezorgd, wat voor enige problematiek zorgt. Het zou prettig zijn als de universiteit investeert in meer eetplekken. Dit zorgt ook voor meer community building.

### **Digitalisering**

Veel studenten klagen over de docking systems die gebruikt worden in de bibliotheek. Ze werken vaak niet of zijn lastig in gebruik, en de medewerkers van de bibliotheek krijgen deze vaak zelf ook niet aan de praat. Naast dat de medewerkers hiervoor beter moeten worden opgeleid zodat zij studenten kunnen helpen, vinden veel studenten het over het algemeen veel prettiger de computers te gebruiken. Veel studenten hebben namelijk geen goed werkende laptop in bezit en de computers in de bibliotheek zijn dan ook vaak bezet. Daarom zou het ideaal zijn als de universiteit investeert in meer computers bij studieplekken en minder dockingsystemen. Het zou zo kunnen worden georganiseerd dat er enkel computers zijn die je eventueel nog kunt verbinden met de eigen laptop indien gewenst. In het verleden waren er wel veel meer computers en studenten vinden het niet prettig dat deze zijn weggehaald.

Daarnaast zou de universiteit ook meer moeten investeren in computers voor het maken van tentamens. Drie uur lang schrijven is voor veel studenten, met name die met een functiebeperking, enorm vermoeiend en zorgt voor lichamelijke ongemakken. Ook gaat typen veel sneller en is het makkelijker voor de docenten om tentamens na te kijken wanneer zij het handschrift van studenten niet hoeven te ontrafelen. Zoals ik eerder aangaf hebben veel studenten geen goed werkende laptop ter beschikking. Met dit gegeven in het achterhoofd en gezien fraudegevoeligheid, is het ongewenst om studenten hun eigen laptops mee te laten nemen voor het maken van tentamens. Dit sluit aan bij de 'caring' waarde van de universiteit. Daarnaast sluit dit ook aan bij de 'curious' waarde, gezien digitalisering steeds verder gaat en de universiteit

niet kan achterblijven bij de tijd en de opties voor digitalisering in het onderwijs verder zou moeten ontdekken.

### **Ondersteuning van studenten**

Een ander belangrijk gebied waar Tilburg University haar geld aan zou moeten besteden, is de ondersteuning van studenten. Dit sluit aan bij de ‘caring’ waarde van de universiteit. Hierbij kan je denken aan studiebegeleiding, ondersteuning bij mentale problematiek en het extra ondersteunen en kansen geven van minderheden die minder welgesteld zijn. Het is belangrijk dat de universiteit deze studenten de nodige ondersteuning biedt, zodat ze hun studie succesvol kunnen afronden. Ook past dit onder de ‘caring’ waarde van Tilburg University. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door het aanbieden van begeleiding, coaching en advies aan studenten die hier behoefte aan hebben.

### **Bevordering van studentenparticipatie**

Een ander gebied waaraan Tilburg University haar geld zou moeten besteden, is de bevordering van studentenparticipatie, met name bestuursfuncties. Dit sluit aan bij de ‘curious’ en ‘connected’ waarden van de universiteit. Studenten leren erg veel in een bestuursjaar, maar voor veel studenten wegen de kosten niet op tegen de baten. Immers, tijdens een fulltime bestuursjaar kunnen de meeste bestuurders zich niet focussen op hun colleges. Echter is het verplicht om ingeschreven te staan voor een opleiding tijdens je bestuursjaar. De financiële baten van een bestuursfunctie zijn zeer gering en de kosten kunnen enorm oplopen. Dit kan betekenen dat het voor minderheden met een slechtere financiële positie nog minder aantrekkelijk wordt gemaakt om een bestuursjaar te doen. Immers, de studielening blijft oplopen en het aantal gerechtigde jaren studiefinanciering daalt eveneens. Niet iedere student kan zich dit permitteren. Daarom zou het eerlijker zijn om studenten die een bestuursjaar doen billijk te compenseren voor hun inzet voor de universiteit.

### **Extracurriculaire activiteiten**

Tilburg University zou meer geld beschikbaar moeten stellen voor extracurriculaire activiteiten. Dit sluit aan bij de 'curious' en 'connected' waarden van de universiteit. Bij de rechtenopleiding neem ik bijvoorbeeld deel aan de Topklas, een extracurriculair honoursprogramma van de rechtenfaculteit van Tilburg University. Dit is bedoeld om de juridische kennis verder te verdiepen. Echter, er bestaat geen honoursprogramma bij veel andere opleidingen, zoals bij bestuurskunde. Dit is zonde, want veel studenten zouden dit erg leuk vinden en er veel van kunnen opsteken. Via de Topklas zijn er ook andere extracurriculaire activiteiten waaraan je kunt deelnemen. Zo heb ik deelgenomen aan de Mootcourt waarvoor wij hebben gepleit tijdens de finale in Madrid, wat ook werd gefinancierd vanuit de universiteit. Door meer van dit soort activiteiten te organiseren raken studenten veel meer geïnteresseerd in hun vakgebied en doen zij meer praktijkervaring op, iets wat weinig wordt aangeboden tijdens je studie. Het is voor veel studenten namelijk niet makkelijk om zelf een bijbaan of activiteiten te vinden die aansluiten bij de studie. Door dit vaker te organiseren vanuit de universiteit en door participatie vrijblijvend te maken, ontwikkel je gemotiveerde studenten die net een stapje extra willen zetten.

### **Community building**

Tilburg University zou meer moeten investeren in community building. Op dit moment zijn er veel studenten die slechts naar de universiteit gaan om colleges te volgen en vervolgens naar huis gaan. Zij geven aan geen gevoel te hebben deel uit te maken van de 'Tilburg University community'. Dit zou moeten veranderen. Immers zal de mentale gezondheid van studenten ook verbeteren wanneer zij deel uitmaken van een community. Dit sluit aan bij de waarden 'connected' en 'caring' van Tilburg University.

Community building kan, naar mijn mening, het beste plaatsvinden door de universiteit als ontmoetingsplek in te richten. Door de campus levendig te houden, zullen studenten hier vaker heen komen en elkaar ontmoeten. Dit kan ook door evenementen. Momenteel worden de meeste evenementen gehouden door studentenvereni-

gingen en niet veelvuldig vanuit de overkoepelende universiteit. Dit is in mijn optiek problematisch, omdat veel studentenverenigingen niet inclusief genoeg zijn. Veel studenten (met name minderheden) voelen zich niet op hun plek bij studentenverenigingen, en nemen daarom ook geen deel aan de activiteiten. Juist deze studenten hebben hierdoor weinig banden met de universiteit en voelen zich daardoor geen onderdeel van de community. De universiteit zou op centraal niveau en op de campus meer evenementen moeten organiseren gericht op de interesses van en met raakvlakken voor alle studenten, zodat zij elkaar echt ontmoeten op de campus en nieuwe vrienden en connecties kunnen maken. Het is belangrijk dat studenten de kans krijgen om zich buiten het klaslokaal te ontwikkelen en deel te nemen aan activiteiten die hen interesseren. Op dit moment worden er soms evenementen georganiseerd door Symposium, maar dit zijn met name leerzame evenementen. De studenten hebben juist ook behoefte aan leuke, minder serieuze evenementen om elkaar te leren kennen.

### **Verbetering van de onderwijskwaliteit**

De universiteit hoort haar geld in te zetten om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren door middel van het aannemen van gekwalificeerde docenten en het bieden van meer middelen om het onderwijs te ondersteunen. Dit sluit aan bij de 'curious' waarde van de universiteit. Het zou hierbij bijvoorbeeld kunnen gaan om het inhuren van meer docenten, het bieden van meer workshops en trainingen voor docenten en het bieden van technologische ondersteuning en middelen om het onderwijs te ondersteunen. Daarnaast zou de universiteit moeten investeren in het mogelijk maken van het achteraf online plaatsen van alle hoorcolleges. Studenten geven aan hierdoor veel beter te kunnen studeren omdat zij de stof kunnen terugkijken wanneer ze bijvoorbeeld ziek waren, iets niet hebben begrepen of de docent tijdens het college niet goed konden verstaan. Daarnaast is het in dit digitale tijdperk bijna onmogelijk om niet op die manier met de tijd mee te gaan. In plaats van de rug toekeren, horen we digitalisering te omarmen en het tot ons voordeel te gebruiken. Juist om de onderwijskwaliteit te verbeteren.

### **Stimulering van onderzoek**

Tilburg University heeft een sterke onderzoeksafdeling en het is belangrijk dat deze blijft groeien en zich blijft ontwikkelen. Het geld zou moeten worden gebruikt om onderzoek te stimuleren door middel van het bieden van onderzoeksbeurzen, het creëren van onderzoekscentra en het stimuleren van interdisciplinaire samenwerking tussen verschillende faculteiten. Dit sluit aan bij de 'curious' waarde van de universiteit. Ook moet er geld vrijgemaakt worden om studenten te laten helpen met onderzoek. Dit gebeurt al op andere universiteiten en is erg leerzaam en leuk voor studenten. Daarnaast kunnen docenten zo ook tot nieuwe inzichten komen dankzij de frisse blik die studenten op deze onderwerpen kunnen werpen.

*Lilly Schurman: Student Assessor College van Bestuur, Tilburg University.*



## De bekostiging van de universiteiten in Nederland, heden, verleden en toekomst

“De Minister van Wetenschapsbeleid (...) vervolgde pogingen om een planningsstelsel op te zetten dat de ongebreidelde groei moest temmen en dat betere aansluiting tussen opleidingen en arbeidsmarkt zocht”.

Klinkt bekend? Dit was blijkens Pieter Slaman in 1972 het debat over de aansturing van Universiteiten. In deze bundel, bij het afscheid van Folkert Kootstra als Directeur Finance & Control van Tilburg University, laten deskundigen vanuit verschillende perspectieven hun licht schijnen over de bekostiging van Universiteiten. Vanuit de geschiedenis, zowel landelijk als in het Tilburgse waar het geld in eerste instantie juist niet van het Rijk kwam. Vanuit het debat over de bekostiging van Universiteiten, krijgen ze niet te veel, zijn ze niet te rijk, hebben ze wel de juiste incentives? En richting de toekomst, waar moet de bekostiging heen, vanuit het perspectief van een Universiteitsbestuurder maar juist ook van een student.

Dit alles in de hoop dat deze bundel niet alleen een inspiratie kan zijn voor nieuwe plannen maar ook bijdraagt aan een beter begrip op dit terrein. Om Folkert Kootstra te citeren: “We hebben elkaar nodig en kunnen nog heel veel van elkaar leren!”

### Bij de omslagfoto

In mei 1969 vond de eerste bezetting van een Universiteit plaats in het streven van studenten naar meer inspraak. Niet in Amsterdam, maar in Tilburg werd de Universiteit omgedoopt tot Karl Marx Universiteit.