

Advies over de amendementen bij het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015

Vlaamse Onderwijsraad

Kunstlaan 6 bus 6
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99
F +32 2 219 81 18

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Adviesvrager: Annemie Turtelboom, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie op 20 oktober 2014

Uitgebracht door de Algemene Raad op 23 oktober 2014 met eenparigheid van stemmen en 3 onthoudingen

Dossierbeheerder(s): Patrice Caremans, Isabelle De Ridder

INHOUDSOPGAVE

1	PLAATS VAN DIT ADVIES IN DE BELEIDSCYCLUS	3
2	ADVIES OVER DE AMENDEMENTEN OVER DE VERHOGING VAN DE STUDIEGELDEN	3
2.1	MEER VOORAFGAANDELIJK OVERLEG	4
2.2	ADEQUATE FINANCIERING VAN HET HOGER ONDERWIJS	4
2.3	DE BESPARINGEN EN DE DAARAAN GEKOPPELDE VERHOGING VAN DE STUDIEGELDEN	4
2.4	OPMERKINGEN BIJ DE VERHOGING VAN DE INSCHRIJVINGSGELDEN DIE DE OVERHEID VOORSTELT	4
2.4.1	Onvoldoende motivering	4
2.4.2	Verlies aan kwaliteit	5
2.4.3	Effect op democratisering	5
2.5	EENZELFDE STUDIEGELD VOOR ALLE INSTELLINGEN EN STUDIERICHTINGEN	6
2.6	EENZELFDE BEREKENINGSMECHANISME VOOR ALLE CATEGORIEËN VAN STUDENTEN	6
2.7	MEERJARENBEGROTING	7
3	VOORTZETTEN VAN HET OVERLEG	7

1 Plaats van dit advies in de beleidscyclus

De Vlor apprecieert het initiatief van de nieuwe Vlaamse Regering om advies te vragen over de regeringsamendementen bij het programmadecreet. De Vlor heeft er in het verleden steeds op aangedrongen om over alle ontwerpen van decretale bepalingen die de regering aan het Vlaams Parlement voorlegt, te kunnen adviseren.

Dit geldt zeker voor de amendementen over de studiegelden in het hoger onderwijs. Deze amendementen bevatten inhoudelijk nieuwe, ingrijpende en maatschappelijk relevante maatregelen, waarover de Vlor nog geen advies kon uitbrengen.

Voor de andere amendementen is dit anders. Deze amendementen bevatten decretale bepalingen waarover de Vlor vorige week al een advies heeft geformuleerd.¹ Zij wijzigen deze decretale bepalingen ofwel ingevolge het advies van de Raad van State ofwel naar aanleiding van de onderhandelingen met de sociale partners.

De Vlor betreurt de manier waarop de voorbereiding van dit programmadecreet verlopen is. Waar, conform het participatiedecreet, de onderhandelingen met de sociale partners steeds volgen op het advies van de Vlor, liepen zij nu parallel met de adviesvoorbereiding van de Vlor. Het is voor de Vlor procedureel onmogelijk en niet wenselijk om nu een advies te geven over amendementen die het gevolg zijn van onderhandelingen waarbij een belangrijk deel van de geledingen van de Vlor betrokken waren, maar niet alle. Een groot deel van de leden van de Vlor is dus gebonden aan het resultaat van deze onderhandelingen, terwijl andere organisaties nog in volle vrijheid een advies kunnen geven. Een advies van de Vlor mag echter niet alleen bestaan uit standpunten van organisaties die niet aan de onderhandelingen hebben deelgenomen.

Daarom bevat dit advies van de Vlor geen advies over de amendementen naar aanleiding van het advies van de Raad van State en de onderhandelingen met de sociale partners.²

2 Advies over de amendementen over de verhoging van de studiegelden³

De artikelen in hoofdstuk 2, afdeling 27 (amendementen bij het decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015) die voorliggen, regelen een verhoging van de studiegelden aan de universiteiten en de hogescholen. De overheid motiveert deze verhoging als een compensatie voor de forse besparingen die zij het hoger onderwijs oplegt.

¹ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad, [Advies over het voorontwerp van programmadecreet tweede begrotingsaanpassing 2014 en begrotingsopmaak 2015](#), 16 oktober 2014

² Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015, afdelingen 4, 7, 9, 11, 13, 14, 17, 18 en 26

³ Dit deel van het advies werd voorbereid door de werkgroep Studiegelden van de Raad Hoger Onderwijs onder voorzitterschap van Bram Roelant en besproken door de Raad Hoger Onderwijs.

2.1 Meer voorafgaandelijk overleg

De Vlor betreurt dat de overheid het dossier van de besparingen koppelt aan dat van de verhoging van de studiegelden. Op die manier kan het debat over de verhoging van de studiegelden niet meer in al zijn facetten gevoerd worden. De verhoging wordt voorgesteld als een noodwendigheid, wat open overleg bemoeilijkt.

De Vlor betreurt eveneens dat hij over een dergelijk maatschappelijk belangrijk thema gevat wordt door een spoedadvies. Door de krappe timing worden de mogelijkheden van debat beperkt. Meer voorafgaandelijk overleg met alle betrokken partners was aangewezen geweest.

2.2 Adequate financiering van het hoger onderwijs

De Vlor dringt aan op een adequate financiering van het hoger onderwijs. Als de kennismaatschappij meer inzetbare hogeropgeleiden vraagt, dan moet de overheid hierin ook investeren. Het hoger onderwijs is al langer vragende partij voor de investering van 2 % van het BRP. In Vlaanderen werd dit al niet gerealiseerd. Door de besparingen wordt het bereiken van de 2 %-norm op de nog langere baan geschoven.

Tijdens de vorige legislatuur werd een groeipad afgesproken met het hoger onderwijs. Door de besparingen wordt het effect van dit groeipad teniet gedaan voor het begrotingsjaar 2015. Deze extra investeringen waren nochtans nodig om de uitholling van de financiering – veroorzaakt door het gebruik van een discutabele indexformule – goed te maken. Door de besparingen wordt de onderfinanciering nu alleen maar groter. Investeringen van de Vlaamse overheid in het (hoger) onderwijs zijn nodig om de kwaliteit ervan te garanderen.

2.3 De besparingen en de daaraan gekoppelde verhoging van de studiegelden

De Vlor betreurt de besparingen en de daaraan gekoppelde verhoging van de studiegelden. Voor de Vlor moet onderwijs in de eerste plaats een publiek goed blijven, gefinancierd door publieke middelen. Hij is van mening dat het een fundamenteel verkeerde politiek-maatschappelijke keuze is om te besparen op (hoger) onderwijs. Studenten en personeel zijn hiervan in de eerste plaats de dupe. Studenten betalen een hoger studiegeld terwijl het hoger onderwijs in kwaliteit zal inboeten. Het personeel zal de besparingen voelen door afvloeiingen en afdankingen en een verhoging van de werkdruk. De Vlor vindt het onjuist om een deel van de kosten van de besparingen te verhalen op de student.

2.4 Opmerkingen bij de verhoging van de inschrijvingsgelden die de overheid voorstelt

2.4.1 Onvoldoende motivering

Het decreet regelt de hoogte van de bedragen van de studiegelden. De overheid motiveert dit vanuit een compensatie voor de opgelegde besparingen. De hoogte van de bedragen van de studiegelden wordt echter niet verantwoord. Er lijkt een arbitraire grens te zijn bepaald. De Vlor had graag gezien dat de overheid gesimuleerd zou hebben wat deze extra kost betekent in de totale studiekost voor verschillende gezinstypes. In de verantwoording had hij een argumentatie voor de gekozen bedragen verwacht. Het verschil tussen niet-beurs en beurs wordt nu dermate

groot dat een bijkomende oefening rond grensbedrag en bepaling d.m.v. beschikbaar inkomen meer dan relevant is.

2.4.2 Verlies aan kwaliteit

Instellingen hoger onderwijs moeten besparen. Noodgedwongen zullen zij dit doen op personeelsinzet. In de praktijk betekent dit dat de student/docent ratio zal verhogen. Voor personeelsleden die in dienst blijven zal de werkdruk stijgen. Uit onderzoek weet men dat dit een negatieve invloed heeft op studierendement en de kwaliteit van onderwijs.⁴ Een verlaagd studierendement verhoogt de kosten van studeren voor gezin en maatschappij.

De overheid verhoogt het vast bedrag voor de studiegelden om zo het studierendement te stimuleren en de studietijd te beperken. De Vlor is hiervan niet overtuigd. Door de besparingen (en de onvoldoende compensatie) is het effect hiervan sowieso minder vanzelfsprekend.

2.4.3 Effect op democratisering

2.4.3.1 Open toegang tot kwaliteitsvol hoger onderwijs behouden

De Vlor is voor een open toegang tot het hoger onderwijs. Hij is geen voorstander van het beperken van de toegang door een numerus clausus, ook al maakt dit budgetcontrole dan eenvoudiger. Hij waarschuwt er wel voor dat de kwaliteit van het hoger onderwijs –ook bij een open toegang– gegarandeerd moet zijn.

2.4.3.2 Onvoldoende sociale correcties

De Vlor is tevreden dat de studiegelden voor beurstarifistudenten slechts minimaal worden verhoogd. De overheid bespaart echter ook op de sociale toelagen van de instellingen hoger onderwijs met 4.9 %. Dit betekent dat studeren ook voor beurstarifistudenten duurder kan worden (stijging van de huurprijzen, maaltijden, studiekost). De open toegang is dan wel gevrijwaard, als de leef- en studiekosten niet gedragen kunnen worden, dan heeft die toegang weinig zin.

De Vlor verwachtte bij de verhoging van de inschrijvingsgelden sterkere sociale correcties. Een uitbreiding van de categorie beurstarifistudenten zou hierbij logisch geweest zijn.⁵ De overheid kiest ervoor om de categorie bijna-beursstudenten te verbreden door het maximum refertebedrag te verdubbelen. Hierdoor kunnen meer studenten een beroep doen op dit tarief. Deze categorie is echter dermate klein (0.84 % van de studenten in 2012-2013),⁶ dat de Vlor vreest dat het te verwachten effect hiervan miniem zal zijn.

2.4.3.3 Opvolgen van effecten op participatie en studierendement

De Vlor merkt op dat het zeer moeilijk is om in te schatten wat een verhoogd studiegeld nu precies betekent voor de democratisering van het hoger onderwijs. De Vlor dringt aan op

⁴ Cantillon, B., De Ridder, A., Vanhaecht, E. & Verbist, G. (2011). '(Un)desirable effects of output funding for Flemish universities'. *Economics of Education Review* 30: 1059 – 1072.

⁵ In 2012-2013 was 21.42 % beurstarifistudent. Bron: website studietoelagen en Databank Hoger Onderwijs

⁶ Bron: website studietoelagen en Databank Hoger Onderwijs

voldoende onderzoek naar het effect van de verhoging van het studiegeld op gezinsinkomens en de mate waarin studietoelagen deze studiekosten dekken.

Instellingen kunnen zich genoodzaakt zien te besparen op de begeleiding en omkadering van studenten. Vooral studenten uit kansengroepen (veelal uit gezinnen met een lage SES), zullen hierdoor getroffen worden. Hun studierendement wordt hierdoor bedreigd. Op die manier wordt de doorstroom van deze studenten gehypothekeerd. Dit bedreigt de democratisering van het hoger onderwijs. De Vlor vraagt de overheid participatie aan het hoger onderwijs als een beleidsprioriteit te blijven vooropstellen.

2.4.3.4 Minder studiepunten opnemen wordt duurder

De Vlor merkt op dat minder studiepunten opnemen in verhouding duurder wordt dan een volledig pakket opnemen. Het vaste bedrag dat gevraagd wordt, wordt immers verhoogd. De overheid wil hiermee het studierendement stimuleren en de studietijd beperken. De Vlor is hiervan niet overtuigd. Hij is van mening dat het debat ten gronde hierover (en vooral het effect op kansengroepen en werkstudenten) nog gevoerd moet worden en vraagt hierover ook meer onderzoek. Hij is bereid deel te nemen aan het debat en denkt momenteel zelf na over een bijsturing van de ongewenste effecten van de flexibilisering.

2.5 Eenzelfde studiegeld voor alle instellingen en studierichtingen

De Vlor is tevreden dat de studiegelden voor hogescholen, universiteiten en alle studierichtingen gelijk blijven. Op die manier wordt concurrentie tussen instellingen vermeden.

De Vlor merkt wel op dat hogescholen traditioneel meer beurstarifistudenten aantrekken. De studiegelden voor beurstarifistudenten worden terecht niet echt verhoogd, maar dit betekent dat de compensatie voor de besparingen in de hogescholen uiteindelijk minder groot zal zijn dan voor de universiteiten.

De Vlor merkt ook op dat studierichtingen met hogere onderwijsbelastingseenheden (OBE's) fors moeten besparen omdat op de werkingsmiddelen in het hoger onderwijs lineair bespaard wordt. De extra besparing waardoor bijvoorbeeld de kunstopleidingen getroffen worden, worden door de verhoogde studiegelden minder gecompenseerd.

2.6 Eenzelfde berekeningsmechanisme voor alle categorieën van studenten

De Vlor vraagt zich ook af waarom beurstarifistudenten alleen een vast bedrag betalen en niet een vast bedrag en een variabel bedrag per studiepunten, zoals niet-beursstudenten en bijna-beursstudenten. Een gelijkaardig berekeningsmechanisme voor alle categorieën van studenten is transparanter. De overheid motiveert haar voorstel in deze ook niet.

2.7 Meerjarenbegroting

Het decreet geeft geen zicht op de meerjarenbegroting. Het is onduidelijk welke besparingen en compensaties nog te verwachten zijn. De Vlor waarschuwt ook voor een verdere incrementele verhoging van de studiegelden in de toekomst, zoals dit in het Verenigd Koninkrijk het geval is geweest. Hij wil een dergelijk scenario te allen prijze vermijden.⁷

3 Voortzetten van het overleg

De Vlor is van mening dat het debat over de studiegelden, de studiekost en de studiefinanciering met het programmadecreet niet afgerond is. Hij zet het overleg hierover voort en zal binnenkort hierover een advies op eigen initiatief uitbrengen.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter

⁷ In het Verenigd Koninkrijk zijn de inschrijvingsgelden geleidelijk aan gestegen vanaf de jaren 1990. Wat oorspronkelijk een lichte stijging was naar aanleiding van de massificatie van het hoger onderwijs, heeft uiteindelijk geleid tot zeer hoge inschrijvingsgelden.