

# **Advies over de conceptnota over het Aanmoedingsfonds**

**Vlaamse Onderwijsraad**

Kunstlaan 6 bus 6  
BE-1210 Brussel

T +32 2 219 42 99

F +32 2 219 81 18

[www.vlor.be](http://www.vlor.be)

[info@vlor.be](mailto:info@vlor.be)

**Wijs beleid door overleg**

**Advies op vraag van minister Pascal Smet**

**Uitgebracht door de Raad Hoger Onderwijs op 10 september 2013 met 19 stemmen voor, in aanwezigheid van 19 stemgerechtigde leden**

**Vorbereiding:** commissie Diversiteit Hoger Onderwijs, onder voorzitterschap van Peter De Keyzer

**Dossierbeheerder(s):** Isabelle De Ridder

## **1 Situering**

Op 22 juli 2013 vroeg minister Smet de Vlor om advies over de conceptnota over het Aanmoedigingsfonds voor beleidsspeerpunten (AMF). In die conceptnota stelt hij een nieuw allocatiemodel voor het AMF voor en tekent hij de beleidsstappen uit die hiervoor op korte en middellange termijn genomen moeten worden.

## **2 Het AMF**

Het AMF werd in het financieringsdecreet (2008)<sup>1</sup> in het leven geroepen om instellingen hoger onderwijs de kans te geven een diversiteitsbeleid te ontwikkelen en maatregelen te treffen die de instroom, doorstroom en uitstroom van ondervertegenwoordigde studentengroepen in het hoger onderwijs bevorderen. De instellingen voegen jaarlijks aan de middelen van het AMF een minstens even groot bedrag toe. Vanaf het begrotingsjaar 2008 tot en met 2010 werden de middelen voor het Aanmoedigingsfonds verdeeld op basis van het aandeel van de onderwijssokkel van elke instelling. Vanaf het begrotingsjaar 2011 was het de bedoeling om de middelen van het Aanmoedigingsfonds te verdelen op basis van algemene resultaatsindicatoren. Sinds het begrotingsjaar 2011 is de bestaande verdeelsleutel echter jaarlijks verlengd.

## **3 Inhoud van het voorstel uit de conceptnota**

De overheid legt Vlaamse doelstellingen vast over de deelname aan het hoger onderwijs van studenten uit (a) ondervertegenwoordigde socio-culturele en socio-economische groepen (SCSE); (b) studenten met een functiebeperking (SFB); (c) tweedekansstudenten (TKS). Instellingen spreken in beheersovereenkomsten met de overheid af welke bijdrage zij aan de realisatie van deze doelstellingen zullen leveren. Geleidelijk aan zal het budget van het AMF verdeeld worden op basis van de resultaten die instellingen behalen met het oog op in- en doorstroom van de vooropgestelde doelgroepen.

De operationalisering van dit voorstel valt uiteen in twee periodes. In de eerste periode (2014-2016) worden de Vlaamse doelstellingen vastgelegd en wordt nagegaan hoe de drie vooropgestelde doelgroepen verder geoperationaliseerd kunnen worden. Er wordt terzelfdertijd wel al van start gegaan met een nieuw allocatiemodel dat in de loop van de vooropgestelde beleidsperiode nog aangepast wordt. In de tweede periode (2017-2021) wordt nagegaan op basis van welke (kwalitatieve en kwantitatieve) parameters het succes van de instellingen gemeten kan worden. De betrokken Vlaamse regeringen zullen voor de uitvoering van dit beleidsplan de nodige regelgeving opstellen.

---

<sup>1</sup> Decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen. 14 maart 2008.

## **4 Bedenkingen bij de conceptnota**

### **4.1 Continuïteit**

De Vlor is al geruime tijd vragende partij voor een langetermijnvisie voor het AMF. De jaarlijkse laattijdige verlenging van de middelen had een nefaste invloed op de continuïteit en de verankering van diversiteitsprojecten. De Vlor is dus tevreden dat de overheid eindelijk werk maakt van de beloofde toekomstvisie die ook vooruitkijkt tot 2021. De Vlor weet dat het bevorderen van de participatiegraad van kansengroepen aan het hoger onderwijs een werk van lange adem is dat voortdurende monitoring, stimulering en bijsturing vraagt.

De Vlor is overtuigd van de meerwaarde van het AMF. Tijdens de ronde tafel die hij in maart 2013 organiseerde, stelde hij vast dat de middelen van het AMF in heel wat instellingen een 'diversiteitsdynamiek' op gang hebben gebracht. Het fonds heeft aanleiding gegeven tot het uitbouwen van een gespecialiseerd personeelsbestand en tot het opzetten van heel wat diversiteitsprojecten. De Vlor is tevreden dat de overheid zich engageert om de middelen van het AMF nog tot 2021 te blijven voorzien. Een zekere stabiliteit in de beschikbare middelen geeft instellingen de kans om projecten op te starten en die na evaluatie ook te consolideren.

### **4.2 'Vlaanderenbrede' doelstellingen**

De Vlor is overtuigd van de meerwaarde van een diploma hoger onderwijs voor het verbeteren van de levensomstandigheden en de persoonlijke ontwikkeling van het individu. Een diploma hoger onderwijs biedt kansen voor een beter loon en een betere bescherming tegen werkloosheid.<sup>2</sup> De Vlor vindt het daarom relevant om Vlaamse doelstellingen vast te leggen voor de gekozen doelgroepen. Op die manier wordt zichtbaarheid gegeven aan het engagement om de participatiegraad van ondervertegenwoordigde groepen in het hoger onderwijs te bevorderen.

De Vlor is echter van mening dat de beoogde Vlaamse doelstellingen dringend vastgelegd moeten worden. Instellingen hebben deze doelstellingen strictu sensu niet nodig voor het afsluiten van de beheersovereenkomsten voor 2014, maar zij willen hun beleid uiteraard wel uitbouwen in functie van de resultaten die zij op langere termijn zullen moeten voorleggen. Hiervoor zijn de Vlaamse doelstellingen onontbeerlijk. Zij zullen richting geven aan de realisaties en de doelstellingen die instellingen in het kader van het AMF kunnen voorleggen. Pas als de Vlaamse doelstellingen bekend zijn, kan de (niet altijd evidente) afstemming gemaakt worden tussen de Vlaamse doelstellingen en de doelstellingen die de instellingen vooropstellen. De Vlor stelt voor om alvast een concrete datum vast te leggen waarop de Vlaamse doelstellingen bekend gemaakt worden. Volgens de Vlor gebeurt dit best alvorens het nieuwe allocatiemodel van start gaat.

De Vlor vraagt zich ook af hoe deze Vlaamse doelstellingen precies bepaald zullen worden en welke actoren bij de voorbereiding hiervan betrokken zullen worden. Het is belangrijk dat deze doelstellingen voldoende uitdagend, maar ook haalbaar zijn. Het is ook belangrijk dat bekeken

---

<sup>2</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Visietekst over armoede en hoger onderwijs](#). 14 december 2010.

wordt hoe de instellingen samen de doelstellingen kunnen realiseren. De raad wenst hierover op de hoogte gehouden te worden.

### **4.3 De omgevingsanalyse**

Instellingen moeten voor het opstellen van de doelstellingen voor de beheersovereenkomsten gebruik maken van een omgevingsanalyse. De Vlor vindt het belangrijk dat instellingen deze analyse maken, maar het is aan de overheid om hiervoor de nodige gegevens en parameters ter beschikking te stellen. De Vlor vindt de indicatoren die de taskforce die de overheid in dit dossier geadviseerd heeft, naar voren heeft geschoven, erg relevant: regionale inbedding, grootstedelijke context, verschillende vestigingsplaatsen, type opleiding, vooropleiding van de studenten die instromen etc. De Vlor vraagt dat de overheid duidelijke afspraken maakt met de instellingen over de aanlevering van deze gegevens, de timing en de precieze verwachtingen ten aanzien van de analyse. De Vlor gaat ervan uit dat deze gegevens beschikbaar zijn alvorens de nieuwe beheersovereenkomsten afgesloten worden en vraagt om de financiering nog niet aan te passen aan voorlopige indicatoren.

### **4.4 De keuze van de doelgroepen**

De Vlor is van mening dat de gekozen doelgroepen relevant zijn. Grosso modo zijn de vooropgestelde groepen een clustering van de kansengroepen die de Vlor in zijn advies van 2008<sup>3</sup> identificeert.<sup>4</sup> De Vlor betreurt echter dat de overheid in de conceptnota de definitie van de tweede (SFB) en derde groep (TKS) niet uitklaart.

### **4.5 De operationalisering van de doelgroepen**

De Vlor apprecieert dat de overheid zoveel mogelijk gegevens wil aanleveren aan de instellingen hoger onderwijs en de registratie van gegevens door de instellingen tot een minimum beperkt. De Vlor vindt het echter bijzonder jammer dat de operationalisering van de groep TKS en van de groep SFB uitgesteld wordt. De overheid voorziet deze uitklaring voor 2014-2016. Instellingen hebben op dit moment dus geen zicht op hoe deze groepen in de toekomst in parameters vertaald zullen worden. Inspanningen die op dit moment voor deze kansengroepen geleverd worden, zullen dus niet onmiddellijk via het AMF worden gehonoreerd.

In de tekst is ook sprake van kwalitatieve indicatoren. Het is de raad vooralsnog onduidelijk wat hiermee bedoeld wordt. De Vlor heeft voorlopig ook geen zicht op hoe aan de verdere operationalisering van deze doelgroepen gewerkt zal worden. Hij vraagt om hierbij in elk geval betrokken te worden.

---

<sup>3</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de registratie van kansengroepen](#), 15 april 2008.

<sup>4</sup> De Vlor signaleert dat de overheid in het verleden ook heeft aanvaard dat instellingen in het kader van het AMF rond gender werkten. Dit zal met het nieuwe allocatiemodel niet meer mogelijk zijn waardoor projecten hierrond afgebouwd zullen worden. De Vlor heeft de genderproblematiek niet als een kansengroepproblematiek geïdentificeerd maar hij vindt de aandacht hiervoor wel belangrijk. Hij hoopt dat hiervoor in andere initiatieven van de overheid wel ruimte is, bijvoorbeeld in het kader van het STEM-actieplan.

#### **4.5.1 De doelgroep TKS**

De groep TKS wordt in de periode 2014-2016 helemaal niet in de berekening meegenomen. Op dit moment lopen in heel wat instellingen waardevolle projecten rond werkstudenten. De Vlor vreest dat zonder de garantie dat deze groep in de toekomst meegenomen wordt, deze projecten afgebouwd zullen worden. De Vlor vindt het belangrijk dat deze doelgroep ruim gedefinieerd en geoperationaliseerd wordt, zodat bijvoorbeeld ook nieuwkomers kunnen meegenomen worden. Gegevens over nieuwkomers met een educatief perspectief zijn beschikbaar in de databank inburgering en kunnen dus ook ter beschikking gesteld worden.

#### **4.5.2 De doelgroep SFB**

Wat de doelgroep SFB betreft, houdt de overheid voorlopig vast aan de definitie uit het financieringsdecreet, namelijk die studenten ingeschreven bij het VAPH. De Vlor heeft in het verleden al herhaaldelijk gesteld dat deze definitie ontoereikend is en de volledige groep SFB niet dekt. Studenten die ingeschreven zijn bij het VAPH vertegenwoordigen slechts 0.07 % van de totale studentenpopulatie.<sup>5</sup> De geringste wijziging van deze percentages leidt tot grote schommelingen in de financiering van de instellingen. Net als de taskforce stelt de Vlor voor om de doelgroep ruimer te bekijken dan enkel de inschrijving bij het VAPH.

De Vlor heeft in het verleden de hele groep SFB omschreven.<sup>6</sup> Hij pleit er ook al geruime tijd voor dat de overheid een uniform systeem installeert dat instellingen toelaat om de hele groep SFB te registreren. De raad heeft hiervoor een voorstel uitgewerkt dat door de meerderheid van de instellingen hoger onderwijs vandaag succesvol gebruikt wordt. Dit voorstel maakt gebruik van attesteringen. De Vlor blijft hier voorstander van. Hij vraagt de overheid dit voorstel te veralgemenen en in de praktijk te vertalen. Uiteraard kan dit voorstel nog bijgesteld of gewijzigd worden, rekening houdend met de ervaringen van die instellingen die het systeem gebruiken. De Vlor verwacht dat de overheid hem hierover in de nabije toekomst contacteert.

### **4.6 Verdeling op basis van opgenomen studiepunten**

De conceptnota stelt voor om de middelen van het AMF te verdelen via het aantal studiepunten opgenomen door doelgroepstudenten. De Vlor is van mening dat hierbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen instroom en doorstroom.

Om instroom van doelgroepstudenten te meten, stelt de Vlor voor om het aantal studenten uit de vooropgestelde doelgroepen als maat te nemen. Heel wat doelgroepstudenten nemen immers noodgedwongen minder studiepunten op (werkstudenten, SFB...).

Om de doorstroom van doelgroepstudenten te meten, kan gebruik gemaakt worden van de verhouding verworven/opgenomen studiepunten zoals de conceptnota voorstelt. Dit moet echter samen bekeken worden met gegevens over drop-out uit het hoger onderwijs en of de student al

---

<sup>5</sup> Referentiejaar 2011-2012. Cijfers ter beschikking gesteld door het departement Onderwijs en Vorming (Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs en Studietoelagen) vanuit de databank hoger onderwijs.

<sup>6</sup> Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de registratie van studenten met een functiebeperking met het oog op overheidsfinanciering](#), 14 november 2006. Zie ook: Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de invulling van het VN-Verdrag voor gelijke rechten voor personen met een handicap voor het Vlaamse hoger onderwijs](#), 24 juni 2010.

dan niet het diploma uiteindelijk behaalt. Voor doelgroepstudenten is het eerste bachelorjaar immers vaak een moeilijke hindernis om te nemen, maar dit belet niet dat hun rendement de volgende jaren stijgt en zij hun diploma behalen. De Vlor betreurt erg dat gegevens over doorstroom in de eerste periode van het nieuwe allocatiemodel (2014-2016) niet meegenomen worden.

#### **4.7 Een concurrentieel allocatiemodel**

De Vlor stelt vast dat het allocatiemodel AMF dat de overheid voorstelt, erg concurrentieel is. Dit is voornamelijk te wijten aan de sterke focus op het aantrekken van studenten uit kansengroepen (instroom) en het niet in rekening brengen van doorstroom vanaf de start van het nieuwe allocatiemodel. Een te sterk doorgedreven concurrentie kan echter nefaste gevolgen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. De Vlor stelt daarom voor om een bonus toe te kennen aan instellingsoverschrijdende initiatieven in het kader van het AMF. Om het concurrentiële aspect te vermijden, is de Vlor voorstander van een open financieringsmodel, waarbij een verbetering van de participatie van ondervertegenwoordigde groepen aan het hoger onderwijs leidt tot het verhogen van de beschikbare middelen waardoor beter presterende instellingen kunnen worden beloond.

De Vlor wijst erop dat de combinatie van een gekleurde financiering en een cofinanciering niet evident is. Wijzigingen in de toegekende middelen hebben een directe invloed op de basisfinanciering van de instellingen. Succes op het vlak van het AMF, betekent voor instellingen ook extra investeringen uit de basisfinanciering. Op termijn kan dit een pervers effect hebben.

#### **4.8 Integratie**

De Vlor stelt vast dat voor de verdeling van de middelen voor de periode 2014-2016, het referentiejaar 2011-2012 gebruikt wordt, later gevolgd door een vijfjarig gemiddelde. Deze cijfers dateren van voor de integratie die van start gaat in 2013-2014 en houden dus geen rekening met deze fundamentele verandering in het onderwijslandschap waarbij een zeer groot aantal studenten betrokken zijn. De Vlor vraagt in de berekening van de financiering van de instellingen wel degelijk rekening te houden met de verschuiving van grote aantallen studenten door de integratie.

#### **4.9 Verschuivingen in de financiering**

De Vlor gaat ervan uit dat de overheid nu reeds over simulaties van de verdeling van de middelen beschikt. Hij vraagt dat de overheid deze aan de instellingen ter beschikking stelt alvorens de beheersovereenkomsten opgesteld worden.

De Vlor is van mening dat het schot tussen de allocatie van hogescholen en universiteiten een artificiële begrenzing is en is er voorstander van om dit schot op te heffen. Op die manier kunnen de middelen maximaal doorvloeien naar die instellingen (hogescholen of universiteiten) die de meeste doelgroepstudenten aantrekken. Omdat de Vlor van mening is dat continuïteit van een bestaand beleid nodig is en instellingen ook middelen moeten kunnen inzetten op het verbeteren van de instroom van doelgroepstudenten, kan het opheffen van het schot voor de Vlor enkel op voorwaarde dat instellingen minimaal hun huidige AMF-financiering behouden.

## **4.10 Tijdspad**

### **4.10.1 Een gedetailleerde timing**

De Vlor stelt vast dat de timing die de overheid vooropstelt voor het implementeren van het nieuwe allocatiemodel niet altijd transparant in de conceptnota naar voren komt. Op basis van de beperkte tijdsaanduidingen uit de conceptnota vindt de Vlor de bemeeten timing ook erg krap. De Vlor vraagt dat de overheid een gedetailleerd tijdspad uitwerkt en dit ook op korte termijn aan de instellingen communiceert. Zo weten zij bijvoorbeeld wanneer ze over de gegevens voor de omgevingsanalyse kunnen beschikken, wanneer hun beheersovereenkomsten onderhandeld worden, wanneer de Vlaamse doelstellingen bekend zullen zijn etc. Het is in elk geval onontbeerlijk dat in functie van de continuïteit van hun personeelsinzet en initiatieven, instellingen snel geïnformeerd worden over welke middelen ze in 2014 beschikken.

### **4.10.2 Een nog aan te passen allocatiemodel**

De overheid voert het nieuwe allocatiemodel in vanaf 2014. Dit nieuwe allocatiemodel is echter nog niet af en zal in de loop van het traject nog aangepast moeten worden in functie van de operationalisering van de doelgroepen en de beschikbaarheid van gegevens. Instellingen hebben hiermee geen enkele garantie dat de inspanningen die ze vandaag leveren via het AMF gefinancierd zullen worden. Zo houdt dit nieuwe model enkel rekening met de eerste doelgroep (SCSE) en slechts met een beperkt deel van de tweede doelgroep (SFB). Hiermee wil de overheid de inspanningen die instellingen de voorbije jaren voor deze groepen leverden, honoreren. De Vlor apprecieert dit, maar betreurt dat inspanningen die instellingen voor de ruime groep SFB en de derde doelgroep leverden, niet mee gerekend zullen worden. Bovendien houdt het nieuwe model in de periode 2014-2016 ook geen rekening met de parameters doorstroom of drop-out. De Vlor vindt het jammer dat van start gegaan wordt met een allocatiemodel dat sowieso in de nabije toekomst nog moet aangepast worden. De Vlor meent dat bijkomend overleg en onderzoek nodig is voor de volledige implementatie van het model. Hij vindt het ook nodig om hiervoor de nodige tijd uit te trekken. De Vlor is daarom meer voorstander van het voorstel van de taskforce waarin een periode voorzien werd voor verder onderzoek naar operationalisering alvorens het nieuwe (afgewerkte) allocatiemodel in te voeren, en vraagt om de verdeling van de middelen nog niet aan te passen aan de voorlopige indicatoren.

## **4.11 Een complex mechanisme**

De Vlor apprecieert dat de overheid inspanningen levert om een objectief financieringsmechanisme in te voeren en enkel rekening wil houden met gegevens die voor alle instellingen op eenzelfde manier aangeleverd kunnen worden. De Vlor stelt echter ook vast dat de overheid een zeer complex mechanisme voorstelt om de middelen van het AMF te verdelen. Het verder operationaliseren van de doelgroepen, het monitoren van de gegevens zullen van overheid en instellingen de volgende jaren nog grote inspanningen vragen. De vraag is of dit nog in verhouding is tot het bedrag van het AMF (6 mio euro) dat de overheid verdeelt. De Vlor ging ervan uit dat de middelen voor het AMF op termijn aan de basisfinanciering worden toegevoegd. Hij stelt voor op dat moment diversiteitscriteria als wegingsfactoren in het algemene financieringsmechanisme op te nemen. Het gaat hierbij dan om criteria die zwaarder doorwegen dan vandaag het geval is en die meer doelgericht gekozen zijn.



Diversiteit behoort tot de kerntaken van de instelling hoger onderwijs en kan via het systeem van interne en externe kwaliteitszorg opgevolgd worden. Op die manier worden ook alle instellingen hoger onderwijs gestimuleerd om een degelijk diversiteitsbeleid uit te bouwen. De Vlor gaat ervan uit dat op termijn instellingen steeds inclusiever zullen worden. Hij vraagt de overheid om na te gaan hoe dit ook in de financiering gehonoreerd zal kunnen worden.