

Advies over de beleidsevaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechanisme hoger onderwijs

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

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Raad Hoger Onderwijs op 9 juni 2015 met 15 stemmen voor, 1 onthouding

Voorbereiding: werkgroep Financiering Hoger Onderwijs , onder voorzitterschap van Bert Hoogewijs

Dossierbeheerder: Isabelle De Ridder

1 Situering

Het financieringsdecreet¹ van 2008 wijzigde het financieringsmechanisme voor de Vlaamse hogescholen en universiteiten fundamenteel. Bij de voorbereiding en de invoering van het nieuwe systeem was het onmogelijk om de volledige impact van alle maatregelen te kunnen inschatten. De decreetgever heeft daarom een evaluatie van het mechanisme voorzien.² De overheid heeft deze evaluatie onlangs gefinaliseerd.³ De Vlor heeft kennis genomen van dit rapport en geeft in dit advies enkele algemene bedenkingen mee over deze evaluatie en over het financieringsmechanisme hoger onderwijs.

2 De beleidsevaluatie

2.1 Inhoud

Het rapport van de overheid start met een overzichtelijke uiteenzetting van het financieringsmodel en geeft ook de wijzigingen aan die er gebeurd zijn naar aanleiding van de integratie⁴ van de tweecycli-opleidingen van de hogescholen in de universiteiten.⁵ Vervolgens gaat het rapport in op alle punten die volgens het decreet deel moesten uitmaken van de beleidsevaluatie:⁶

- 1 De impact van de verschillende financieringsstromen op de instroom, de doorstroom en de uitstroom van studenten, meer in het bijzonder van de studenten uit ondervertegenwoordigde groepen;
- 2 De impact van de outputfinanciering op de uitstroom van studenten;
- 3 De vergelijking van de gehanteerde puntengewichten in het financieringsmodel en in internationale modellen;
- 4 Voor wat betreft de professionele opleidingen en de kunstopleidingen in de hogescholen, de evaluatie van de interne allocatiemodellen van de hogescholen, dit in relatie tot de gehanteerde puntengewichten;
- 5 De evolutie van de instellingen die in het begrotingsjaar 2011 verevend werden;
- 6 Het rationalisatieproces en de resultaten en effecten hiervan;
- 7 De evolutie en de impact van de parameters die gebruikt worden om de onderzoekssokkel en het onderzoeksvariabel deel te bepalen.

¹ Decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen. 14 maart 2008. Opgeheven: Codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs. 11 oktober 2013, bekrachtigd bij decreet op 20 december 2013. Volgens het decreet moest deze evaluatie vóór 1 januari 2014 afgerond zijn.

² Artikel III.120, Codex Hoger Onderwijs, 11 oktober 2013, bekrachtigd bij decreet op 20 december 2013.

³ Evaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechanisme in het hoger onderwijs.

<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/publicaties/Evaluatie-financiering-Hoger-Onderwijs.pdf>

⁴ Decreet betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten. 13 juli 2012.

⁵ Evaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechanisme in het hoger onderwijs, p. 17 en volgende.

<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/publicaties/Evaluatie-financiering-Hoger-Onderwijs.pdf>

⁶ Artikel III.120, Codex Hoger Onderwijs, 11 oktober 2013, bekrachtigd bij decreet op 20 december 2013.

Elk van deze onderzoeksvragen wordt behandeld in een hoofdstuk van het rapport. Na een cijfermatige analyse, volgen telkens een aantal conclusies.

2.2 Bedenkingen bij de evaluatie

De Vlor is van mening dat de evaluatie correct is uitgevoerd. Het is een verdienstelijk rapport dat heel wat informatie op een vergelijkende manier samenbrengt. De raad stelt echter samen met de overheid vast⁷ dat deze evaluatie te vroeg komt, amper zes jaar na de implementatie van het financieringsdecreet. Die tijdspanne is erg beperkt om langetermijneffecten vast te stellen. Het gaat bovendien net om een periode waarin het hoger onderwijs sterk door elkaar geschud werd. De integratie van de tweecycli-opleidingen van de hogescholen in de universiteiten (2013-2014) heeft grote verschuivingen teweeggebracht in het hogeronderwijslandschap. Nog niet alle gevolgen hiervan zijn duidelijk. Ook de financiële niet. Bovendien bemoeilijkt deze wijziging het vergelijken van gegevens in de tijd. Daarnaast zijn er ook nog andere beleidsmaatregelen waarvan de impact nog niet volledig zichtbaar is. Zo is het kliksysteem nog maar operationeel vanaf 2011, waren er nog overgangsmaatregelen tot het begrotingsjaar 2014 en heeft het werken met vijfjarige gemiddelden een vertragend effect.

De Vlor vindt het wel belangrijk dat het financieringsmechanisme dat de werkingsmiddelen van de Vlaamse hogescholen en universiteiten regelt, van dichtbij gemonitord wordt en dat evaluatie ervan door het beleid op regelmatige en relevante tijdstippen ingepland wordt. Hij vraagt de overheid dit alvast in te plannen.

3 Opmerkingen bij het financieringsmechanisme

3.1 Begrotingscontext

Met het decreet van 2008 gaf de decreetgever aan dat de basisfinanciering van het hoger onderwijs een publieke verantwoordelijkheid is. De Vlor benadrukt dat dit ook in de toekomst zo moet blijven. Dit betekent dat de overheid de taak heeft om het hoger onderwijs zo te financieren dat de instellingen de publieke opdracht die de overheid hen geeft op een kwaliteitsvolle manier kunnen vervullen. De Vlor betreurt daarom dat het hoger onderwijs in 2015 zwaar gevat werd door de besparingen. Hij vreest voor 2016 ook nog bijkomende besparingen.

De raad benadrukt dat investeringen in hoger onderwijs nodig zijn om de kwaliteit ervan te blijven garanderen. Zo stelt hij vandaag dat de besparingen de druk op het personeel in de instellingen hoger onderwijs sterk verhogen. Hij vraagt de overheid daarom om de aanbevelingen van OESO en Europa om 2 % van het BRP te investeren in het hoger onderwijs, waar te maken en hiervoor alvast een groeipad te voorzien.

⁷ *Evaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechanisme in het hoger onderwijs*, p. 7.
<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/publicaties/Evaluatie-financiering-Hoger-Onderwijs.pdf>

3.2 Uitholling van de instrumenten

Toen het financieringsdecreet van start ging, waren er extra middelen voorzien en ook verschillende instrumenten geïntegreerd om de vooropgestelde doelstellingen te verwezenlijken: de participatie aan het hoger onderwijs verhogen, succesvolle uitstroom bevorderen, gelijke kansen garanderen, doelmatigheid en rationalisatie van het aanbod stimuleren, flexibele trajecten op een juiste manier financieren, het academiseringsproces doen slagen, de kwaliteit van onderwijs en onderzoek stimuleren.

In de loop van de jaren zijn door de besparingen verschillende van deze instrumenten uitgehouden. Het rationalisatiefonds werd opgeheven, de klik werd niet uitgevoerd, het voorziene groeipad werd uitgesteld, het Aanmoedigingsfonds werd uitgehouden, de indexering werd niet doorgevoerd. Hierdoor boette het financieringsmechanisme sowieso aan kracht in. De Vlor vraagt om naast het voorzien van een groeipad, onderwijs in de besparingen te ontzien.

3.3 Causaliteit en sturing

Het financieringsdecreet lijkt uit te gaan van een directe causaliteit tussen het financieringsmechanisme en de vooropgestelde doelstellingen uit het decreet. De beleidsevaluatie van de overheid wijst er terecht op dat het hoger onderwijs de laatste 10 jaar erg veranderd is. Naast de installatie van een nieuw financieringsmodel, was er ook de introductie van de bachelor-masterstructuur, de invoering van flexibilisering, de academisering en de integratie. Al deze veranderingen kunnen niet los van elkaar bekeken worden. Ze hebben elkaar ongetwijfeld beïnvloed. Heel wat factoren hebben een impact gehad op de instroom, doorstroom en uitstroom van studenten. Het is daarom erg moeilijk om een direct verband vast te stellen tussen het financieringsmechanisme en de bewegingen in de studentenpopulatie.⁸

Hoe sterk kan een financieringsmechanisme de dagelijkse werking van een instelling hoger onderwijs sturen? Zetten instellingen bijvoorbeeld meer in op het werven van studenten uit kansengroepen omdat deze groepen extra gewogen worden in het financieringsmodel? De regionale inbedding en het aanbod spelen mogelijks een belangrijker rol in de rekrutering van studenten. Dit neemt niet weg dat een hogeronderwijsinstelling die meer kansengroepen aantrekt, inschrijvingsgeldendert en mogelijks ook meer kosten heeft omwille van een intensievere begeleiding. In die zin was de 1,5-weging door de decreetgever trouwens ook deels als een vergoeding hiervoor bedoeld.

De vraag naar de mate waarin het financieringsmechanisme de werking van het hoger onderwijs stuurt, heeft de beleidsevaluatie niet beantwoord. De Vlor neemt aan dat deze sturing moeilijk bewijsbaar is. De waarneembare evoluties zijn immers de facto multicausaal en afhankelijk van de internationale, Vlaamse en regionale context.

Bij het uittekenen van een nieuw financieringsmechanisme in de toekomst, is het nodig hierover opnieuw na te denken en is voorafgaand diepgaander onderzoek nodig. In hoeverre is sturing nodig, wenselijk, aanvaardbaar? En wat wil men er precies mee bereiken? Parameters die

⁸ *Evaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechanisme in het hoger onderwijs*, p. 7.
<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/publicaties/Evaluatie-financiering-Hoger-Onderwijs.pdf>

individueel of in samenhang met andere parameters, nefaste neveneffecten gegenereerd hebben, moeten herbekeken worden. Uiteindelijk moet de hoofdbezorgdheid blijven dat het onderwijs en onderzoek in de Vlaamse instellingen hoger onderwijs kwalitatief hoogstaand blijft. Het debat hierover kan vandaag al voorbereid worden. De Vlor is bereid hieraan een bijdrage te leveren.

4 Toekomstige ontwikkelingen

4.1 Op lange termijn

Het financieringsmechanisme van vandaag is geen uitermate stabiel mechanisme. Het is in de afgelopen jaren ook vaak gewijzigd, in functie van het bereiken van een broos evenwicht. Ideaal is dit verdeelmechanisme dus niet. Maar gezien de huidige besparingscontext vindt de Vlor de tijd niet rijp om het financieringsmechanisme vandaag drastisch te wijzigen.

Het uitwerken van een nieuw financieringsmechanisme met aangepaste parameters vraagt dat extra middelen beschikbaar zijn en geïnvesteerd kunnen worden. Het vraagt ook diepgaande reflectie. De raad merkt op dat tegen 2023–2024 de academiseringsmiddelen ingevuld zullen zijn en het voorziene groeipad eindigt. De raad gaat er immers van uit dat het beloofde groeipad alsnog gerealiseerd zal worden. Op dat moment is een nieuw financieringsmechanisme dus noodzakelijk en moet het klaar zijn voor implementatie. De Vlor raadt aan om voldoende jaren op voorhand de gesprekken hierover te starten.

Voor de Vlor moet een nieuw financieringsmechanisme in elk geval transparant, billijk, eenvoudig en zo objectief mogelijk zijn. Het moet ook stabiliteit genereren. De raad wil hierover graag mee nadenken.

4.2 Op korte termijn

Tegen 2018 moeten er in het kader van de integratie, **outputparameters** gedefinieerd zijn voor de **geacademiseerde opleidingen**. De Vlor stelt voor dat de overheid hier prioritair werk van maakt.

De Vlor is ook vragende partij om bepaalde aspecten van de financiering van het **hogere kunstonderwijs** bij te sturen. Zo is het plafond van het aantal studenten waarop een hoger puntengewicht wordt toegekend, geen objectief gegeven. Soms geldt dit plafond voor een opleiding, soms geldt het voor twee opleidingen samen. De Vlor stelt voor om alvast na te denken over een herziening van de grondslag waarop deze plafonds gebaseerd zijn.

De raad merkt op dat een nieuwe verdeelsleutel werd geïntroduceerd voor de **investeringskredieten** voor de universiteiten voor het begrotingsjaar 2015.⁹ Investeringskredieten zijn noodzakelijk voor het uitbouwen van een goede infrastructuur. Voor een dynamisch en internationaal slagkrachtig hoger onderwijs, is het beschikken over een hedendaagse infrastructuur een noodzaak. De Vlor vraagt de overheid hiervoor op korte termijn het overleg op te starten.

⁹ Voorontwerp van programmadecreet bij begrotingsaanpassing 2015, artikel 6, april 2015.

Het huidige financieringsmodel tracht een invloed uit te oefenen op **heroriëntering, participatie van kansengroepen en studie-efficiëntie**. De Vlor is van mening dat deze dossiers op korte termijn aangepakt moeten worden, rekening houdend met de financiële context. Over verschillende van deze dossiers heeft de Vlor al advies gegeven.¹⁰ Hij vraagt de overheid het overleg hierover verder te zetten.

Isabelle De Ridder
secretaris Raad Hoger Onderwijs

Kristiaan Versluys
voorzitter Raad Hoger Onderwijs

¹⁰ Bijvoorbeeld: Vlaamse Onderwijsraad. Raad Hoger Onderwijs. *Advies over de registratie van kansengroepen in het hoger onderwijs*. 21 april 2015.