

De financiering van het hoger onderwijs in Vlaanderen

Linda DE KOCK en Noël VERCRUYSSÉ (*)

ABSTRACT

Since 1989 the communities of Belgium hold the full authority and responsibility for education. Higher education has been reformed enabling the higher education institutions to make their full contribution to the economic and social development of the Flemish region. The modernisation of higher education in Flanders through enhanced autonomy, quality assurance, scaling up and mergers, reinforcement of the research mission and the collaboration between universities and university colleges was and remains still the core element of higher education policy in line with the Lisbon strategy. Pursuing and achieving those policy objectives needed a lot of structural and regulatory adjustments. A redesign of the funding model of higher education was a key reform. This chapter describes the aims and the principles that underpin the new allocation model of the teaching and research funding in the Flemish Community of Belgium and explains the main budget components. The aims are to increase opportunities for students from all types of background to get access to higher education and to achieve academic success; to maintain and enhance the quality of teaching and research; to support diversity; to support lifelong learning and to maintain and enhance efficiency and effectiveness of the higher education provision.

A regular updating of the funding model is needed in order to enable our higher education system to address the changing challenges and to keep our higher education competitive and attractive in an ever more globalised world. The funding model will be evaluated in the coming years.

There is public debate on the future of the higher education landscape and the future of the binary system. In that perspective further adjustments of funding model will come up.

Keywords: higher education finance, reform of the higher education finance in the Belgian Flemish Community

JEL Classification Code: H52, I22

(*) Linda De Kock, adviseur hoger onderwijs van het departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (Linda.dekock@ond.vlaanderen.be)
Noël Verduyck, afdelingshoofd hoger onderwijs van het departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (noel.verduyck@ond.vlaanderen.be)
Met dank aan Patricia Coekaerts, hoofdmedewerker hoger onderwijs, voor de tabellen (patricia.coekaerts@ond.vlaanderen.be)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	95
1.1	Situering	95
1.2	Algemene doelstellingen van het hogeronderwijsbeleid	100
2	Eigenschappen, uitgangspunten en doelstellingen van het nieuwe financieringsmodel	102
2.1	Eigenschappen	102
2.2	Uitgangspunten	104
2.3	Doelstellingen	105
3	De architectuur van het nieuwe financieringsmodel	109
3.1	Voorafgaande maatregelen	109
3.2	Architectuur van het nieuwe financieringsmodel	110
3.2.1	Het onderwijsgedeelte	114
3.2.2	Het onderzoeksgedeelte	121
4	De berekening van de jaarlijkse werkingsuitkering van een instelling en het gegarandeerde minimum	123
5	Evolutie van de deelbudgetten	124
6	Aanmoedigingsfonds voor beleidsspeerpunten	125
7	Het leerkrediet	126
8	Rationalisatie van het hoger onderwijsaanbod: definitie, doelstellingen en randvoorwaarden	127
9	Impact en effecten van het nieuwe financieringsmodel	130

10	Conclusies en uitdagingen	132
11	Bibliografie	137

1 Inleiding

1.1 Situering

Op 1 januari 2008 is het nieuwe decreet over de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in voege getreden ⁽¹⁾. Dit decreet, dat ondermeer een volledig nieuw financieringsmechanisme invoert voor de hogescholen en de universiteiten, is het – voorlopige – sluitstuk van een ganse reeks hervormingen in het Vlaamse hoger onderwijs. Terugblikkend in het verleden kan men twee belangrijke gebeurtenissen aanduiden die aan de basis van de veranderingen in het Vlaamse hoger onderwijslandschap liggen. Allereerst is er de staatshervorming in 1989, waarbij de Gemeenschappen quasi volledig bevoegd werden voor het onderwijs. De toenmalige Vlaamse regering heeft de staatshervorming aangegrepen om het hoger onderwijs grondig te moderniseren. Een eerste belangrijke verwezenlijking was het Universiteitendecreet in 1991 ⁽²⁾. Dit kaderdecreet heeft enerzijds de regelgeving voor de universiteiten sterk vereenvoudigd en heeft anderzijds een aantal belangrijke vernieuwingen in het hoger onderwijs ingevoerd. Een belangrijk aandachtspunt hierbij was het versterken van de autonomie van de universiteiten, gekoppeld aan een sterkere verantwoordingsplicht van de instellingen naar de maatschappij. Belangrijke verwezenlijkingen van het Universiteitendecreet zijn ondermeer het op elkaar afstemmen van de regelgeving voor de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke universiteiten, ook op het vlak van personeel en toezicht, het invoeren van een systeem van kwaliteitszorg, het invoeren van een nieuw financieringsmechanisme (een systeem van enveloppefinanciering waarbij de evolutie van het aantal studenten gedeeltelijk mee in rekening werd gebracht om de hoogte van de enveloppe te bepalen; het systeem verleende aan de universiteiten ook een grote bestedingsvrijheid), het verschuiven van de nadruk van ex-ante controle naar ex-post evaluaties, het invoeren van studiepunten om de omvang van opleidingsonderdelen te kwantificeren, ...

In 1994 volgde het Hogescholendecreet ⁽³⁾. Dit decreet ligt aan de basis van de sterke vermindering van het aantal hogescholen in Vlaanderen: van 165 hogescholen voor de fusieoperatie naar de 22 hogescholen nu. Dit decreet heeft ook de regelgeving van de hogescholen voor een groot deel afgestemd op deze van de universiteiten, waardoor deze instellingen ook een grotere autonomie kregen, een gelijkaardig systeem van kwaliteitszorg, een nieuw financieringsmechanisme, ...

De tweede belangrijke gebeurtenis die aan de basis ligt van hervormingen in het Vlaamse hoger onderwijslandschap is de ondertekening van de Bologna-

-
- 1 Decreet van 14 maart 2008 betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en universiteiten in Vlaanderen.
 - 2 Decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.
 - 3 Decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.

verklaring ⁽⁴⁾ door 31 Europese ministers van onderwijs in 1999. Met deze verklaring hebben de ministers het engagement genomen om een Europese Hoger Onderwijsruimte uit te bouwen tegen 2010. Binnen deze Europese Hoger Onderwijsruimte staat mobiliteit van studenten voorop. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is de noodzaak aan een duidelijk herkenbare opleidingsstructuur, opgebouwd uit twee cycli: de eerste cyclus (undergraduate), de bachelor, en de tweede cyclus (graduate), de masterfase. Andere belangrijke aandachtspunten zijn de noodzaak aan een degelijk systeem van kwaliteitszorg, het veralgemenen van het systeem van ECTS-studiepunten (European Credit Transfer System), het invoeren van het Diplomasupplement, ...

Met het Structuurdecreet ⁽⁵⁾ van 2003 ⁽⁶⁾ heeft de Vlaamse overheid de Bologna-principes geïmplementeerd in het Vlaamse hoger onderwijs. Zo werden de oude opleidingen omgevormd tot bachelor- en masteropleidingen. Er werd ook bovenop het bestaande systeem van kwaliteitszorg een systeem van accreditatie ingevoerd. Accreditatie is hier het verlenen van een keurmerk aan een opleiding door een onafhankelijke instantie – in Vlaanderen door de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie NVAO – waarbij wordt aangegeven dat de opleiding voldoet aan de vereiste basiskwaliteit van een bachelor- of een masteropleiding. De Bolognaverklaring werd ook aangegrepen om het Vlaamse hoger onderwijslandschap nog verder te hervormen. De oude, driedelige structuur – eencyclusopleidingen aan de hogescholen, tweecyclopleidingen van academisch niveau aan de hogescholen en academische opleidingen aan de universiteiten – werd omgevormd naar een binaire structuur: professionele opleidingen enerzijds en academische opleidingen anderzijds. De professionele bacheloropleidingen worden aangeboden aan de hogescholen, de academische bachelor- en masteropleidingen aan de universiteiten en aan de hogescholen, maar dit laatste enkel binnen het kader van een associatie. Een associatie is in deze context een samenwerkingsovereenkomst tussen één universiteit en één of meerdere hogescholen. Binnen een associatie werken de universiteit en de hogescholen samen op het gebied van onderwijs (ordering van een rationeel onderwijsaanbod, de afstemming van opleidingsprofielen, het structureren van opleidingstrajecten, het verbeteren van de doorstroommogelijkheden, de trajectbegeleiding voor studenten, onderwijsvernieuwing, ...) en onderzoek (opstellen van een meerjarenplan, gezamenlijk systeem van kwaliteitszorg voor onderzoek, ...). De eigenlijke bestaansreden van de associaties is de noodzakelijke “academisering” van de vroegere tweecyclopleidingen van de hogescholen. Onder “academisering” wordt begrepen het proces dat de onderzoeksgebondenheid van de academische bachelors en masters aan de hogescholen – de vroegere tweecyclopleidingen van academisch niveau – moet versterken, zodat deze uitgroeien tot volwaardige academische bachelors en masters tegen 2013. De universiteiten – als de bakens van het wetenschappelijk onderzoek – spelen een belangrijke rol in dit academiseringsproces van de hogeschoolopleidingen.

4 The Bologna Declaration of 19 June 1999, Joint declaration of the European Ministers of Education. www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/documents/MDC/BOLOGNA_DECLARATION1.pdf

5 Decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen

6 Belangrijk om te vermelden is dat het Structuurdecreet het gehele Vlaamse hoger onderwijs omvat, wat impliceert dat de regelgeving voor de hogescholen en universiteiten gelijklopend is en men kan spreken van een ééngemaakte organisatie van het hoger onderwijs.

Het Structuurdecreet werd nog gevolgd door een aantal andere decreten die meer specifieke hervormingen invoerden (de hervormingen van de lerarenopvoeding, de regeling voor de rechtspositie van de studenten, ...). Vermeldenswaardig is hier zeker nog het Flexibiliseringsdecreet (2004)⁽⁷⁾. Met dit decreet werd het strikte studiejaarsysteem afgevoerd en werd er een creditsysteem ingevoerd. Het decreet regelt ook de erkenning van Elders Verworven Kwalificaties (EVK) en Eerder Verworven Competenties (EVC). Dit betekent dat studenten vrijstellingen kunnen krijgen op basis van kwalificaties (diploma's, studiebewijzen) die ze elders – niet binnen de eigen instelling - verworven hebben of op basis van eerder verworven competenties (bijvoorbeeld in het bedrijfsleven).

In het kader van de hiervoor vermelde hervormingen van het hoger onderwijs, in uitvoering van de Bolognaverklaring van 1999, heeft de Vlaamse Regering de financiering van hogescholen (in 2005) en universiteiten (in 2000) losgekoppeld van de evolutie van de studentenaantallen. Deze operatie had tot doel een stabiele financiële context voor de hervormingen te creëren. Tevens werd van die operatie verwacht dat de instellingen in de overgang naar de bachelor- en masteropleidingen minder geneigd zouden zijn hun aanbod te maximaliseren. Een ingrijpende hervorming van de financiering van het hoger onderwijs werd tegen het jaar 2007 in het vooruitzicht gesteld. Evenwel is gebleken dat de voorbereiding van een nieuw integraal financieringsmodel voor het hoger onderwijs meer tijd vergde dan aanvankelijk ingeschat. Het nieuwe financieringsmodel⁽⁸⁾ is uiteindelijk in werking getreden met ingang van het begrotingsjaar 2008.

7 Decreet van 30 april 2004 betreffende de flexibilisering van het hoger onderwijs in Vlaanderen en houdende dringende hogeronderwijsmaatregelen.

8 Het nieuwe financieringsmodel heeft in hoofdzaak betrekking op de werkingsuitkeringen van de hogescholen en de universiteiten. De werkingsuitkeringen zijn slechts een deel van de globale financiering van de hogescholen en universiteiten. Zij dragen bij in de dekking van de gewone uitgaven voor onderwijs, onderzoek, maatschappelijke en wetenschappelijke dienstverlening. De begrippen 'basisfinanciering', 'eerste geldstroom' – die ook in dit artikel worden gebruikt – verwijzen naar deze werkingsmiddelen. Dit artikel gaat dan in hoofdzaak ook over de financiering van het hoger onderwijs in de hogescholen en universiteiten. Het gaat niet over de financiering van de universiteiten en hogescholen in hun totaliteit.

Box 1: Mijlpalen hervormingen hoger onderwijs in Vlaanderen

1. 1989: staatshervorming waarbij de Gemeenschappen volledig bevoegd werden voor het onderwijs met uitzondering van het begin en het einde van de leerplicht, en de pensioenen in het onderwijs.
2. 1991: decreet van 12 juni 1991 betreffende de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap: vereenvoudiging regelgeving, verruiming autonomie universiteiten, nieuw financieringsmodel, zelfde regelgeving voor de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke universiteiten ook op het vlak van personeel en toezicht, en invoering systeem van kwaliteitszorg en studiepunten.
3. 1991: bijzonder decreet van 26 juni 1991: rechtspersoonlijkheid aan de vroegere rijksuniversiteiten.
4. 1994: decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap: fusie van 165 hogescholen naar 28 hogescholen en later naar 22, verruiming autonomie van de hogescholen, medezeggenschap, toezicht, gedeeltelijke afstemming regelgeving hogescholen en universiteiten; nieuw financieringsmodel hogescholen, toezicht op hogescholen, ...
5. 1999: ondertekening van de Bolognaverklaring: 31 ministers van onderwijs – of hun vertegenwoordigers – ondertekenen in Bologna een engagementsverklaring voor de uitbouw van de Europese Hoger Onderwijsruimte. Belangrijke aandachtspunten zijn: een herkenbare opleidingenstructuur bestaande uit twee cycli, namelijk bachelor en master, kwaliteitszorg, het bevorderen van studentenmobiliteit, ...
6. 2003: decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen: implementatie Bolognaproces, invoering bachelor-masterstructuur, invoering binaire systeem (professioneel hoger onderwijs en academisch hoger onderwijs), accreditatie van opleidingen door Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie, vorming van associaties tussen universiteiten en hogescholen als voorwaarde voor de hogescholen om academische opleidingen te organiseren (de vroegere langetypeopleidingen of tweecyclihogeschoolopleidingen), ...
7. 2003: fusie van de drie Antwerpse universiteiten tot de Universiteit Antwerpen.
8. 2004: regeling rechtspositie studenten in het hoger onderwijs met de oprichting van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen en regeling medezeggenschap met de oprichting van het Vlaams Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs waarin de overheid, de vakbonden en de instellingsbesturen zitting hebben.
9. 2004: invoering van de flexibilisering in het hoger onderwijs: vervangen van het studiejaarsysteem door een systeem van creditaccumulatie.
10. 2008: nieuw financieringsmodel voor het hoger onderwijs.

Box 2: Opleidingsstructuur

De volgende opleidingen worden aangeboden in het Vlaamse hoger onderwijs:

- ▶ bacheloropleidingen met een studieomvang van 180 studiepunten;
- ▶ masteropleidingen met een studieomvang van 60, 120, 180 of 240 studiepunten;
- ▶ bachelor-na-bacheloropleidingen met een studieomvang van ten minste 60 studiepunten;
- ▶ master-na-masteropleidingen met een studieomvang van ten minste 60 studiepunten;
- ▶ postgraduaatopleidingen met een studieomvang van ten minste 20 studiepunten;
- ▶ specifieke lerarenopleidingen van 60 studiepunten (vroegere aggregaten en getuigschriften pedagogische bekwaamheid of D-diploma);
- ▶ doctoraten.

Het hoger onderwijs kent een binaire opleidingsstructuur:

- ▶ professioneel hoger onderwijs en
- ▶ academisch hoger onderwijs.

Hogescholen kunnen de volgende opleidingen aanbieden:

- ▶ professionele bacheloropleidingen;
- ▶ professionele bachelor-na-bacheloropleidingen;
- ▶ academische bacheloropleidingen (in kader van een associatie);
- ▶ academische masteropleidingen (in kader van een associatie);
- ▶ academische master-na-masteropleidingen;
- ▶ specifieke lerarenopleidingen in een beperkt aantal studiegebieden;
- ▶ postgraduaatopleidingen.

Universiteiten kunnen de volgende opleidingen aanbieden:

- ▶ academische bacheloropleidingen;
- ▶ academische masteropleidingen;
- ▶ academische master-na-masteropleidingen;
- ▶ specifieke lerarenopleidingen in alle universitaire studiegebieden;
- ▶ postgraduaatopleidingen;
- ▶ doctoraten in alle universitaire studiegebieden maar ook in een aantal studiegebieden van de hogescholen zoals Muziek en podiumkunsten, Beeldende kunsten, Architectuur en Productontwikkeling.

1.2 Algemene doelstellingen van het hogeronderwijsbeleid

Het nieuwe financieringsmodel kan niet los gezien worden van de algemene beleidsdoelstellingen en de rol en functies die hoger onderwijs in de samenleving geacht wordt op te nemen. Het hoger onderwijs wordt als cruciaal beschouwd voor het bereiken van de Lissabondoelstellingen en voor het creëren van welvaart en welzijn. Daarom moet Europa de drie polen van de kennisdriehoek — onderwijs, onderzoek en innovatie — versterken. De universiteiten en de hogescholen spelen in de drie polen een essentiële rol. Daarom is investeren in de modernisering en in de kwaliteit van het hoger onderwijs een investering in de toekomst van de Europese samenleving. De rol van hogeronderwijsinstellingen, universiteiten en hogescholen, kan als volgt worden samengevat:

- ▶ een plaats van hoger onderwijs en hoger leren: opleiding en vorming van professionals, academici en onderzoekers;
- ▶ kenniscreatie: de productie van kennis door onderzoek, van fundamenteel onderzoek tot toegepast onderzoek;
- ▶ kennistransfer: overdracht van kennis naar het bedrijfsleven met het oog op innovatie van producten en processen;
- ▶ kennisdisseminatie: verspreiding van kennis via publicaties en zo een forum bieden voor discussie over culturele, sociale, politieke en economische kwesties en over milieuthema's.

Het doel van het hoger onderwijs is ook meervoudig:

- ▶ individuen inspireren en in staat stellen om hun eigen bekwaamheden en talenten tot op het hoogst mogelijke niveau te ontwikkelen zodat ze goed toegerust op de arbeidsmarkt komen, intellectueel verder kunnen groeien en bijdragen aan de welvaart en welzijn;
- ▶ bijdragen aan een groei van de kennis en inzicht zowel als doel op zich als met het oog op toepassing ervan;
- ▶ voldoen aan de behoeften van een duurzame kennissamenleving en kenniseconomie;
- ▶ een belangrijke rol spelen in de vormgeving van een democratisch, beschaafde en inclusieve maatschappij.

Met betrekking tot het hoger onderwijs zijn er voor de overheid vijf kerntaken:

- ▶ het in stand houden en faciliteren van de verdere ontwikkeling van het bestel;

- ▶ het garanderen van de toegankelijkheid onafhankelijk van de sociaal-economische positie van de student;
- ▶ het stimuleren van vernieuwing en innovatie;
- ▶ het garanderen van de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek;
- ▶ het bewaken van de doelmatigheid van de onderwijsverstrekking en het onderzoek op het niveau van het bestel en van de individuele instellingen.

De overheid kan verschillende beleidsinstrumenten inzetten om deze kerntaken te verwezenlijken, zoals regelgeving, overtuiging en financiering. Dat de overheid het hoger onderwijs financiert heeft te maken met de strategische doelstellingen van de overheid ten aanzien van dat hoger onderwijs:

- ▶ versterken van de kwaliteit van het hoger onderwijs en leren en streven naar excellentie;
- ▶ versterken van de kwaliteit van het onderzoek;
- ▶ versterken van de bijdrage van het hoger onderwijs en onderzoek aan de innovatie van de kenniseconomie en kennissamenleving om de toekomst ervan veilig te stellen;
- ▶ verbreden van de toegang en verruimen van de deelname aan het hoger onderwijs;
- ▶ versterken van de doelmatigheid van het hogeronderwijsbestel;
- ▶ maken van sterke instellingen met een groot veranderingspotentieel.

De Europese Commissie heeft in zijn mededeling *'Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon strategy'* ⁽⁹⁾ een moderniseringsagenda uitgetekend. De kern daarvan is:

- ▶ "attractiveness: the imperative of quality and excellence": differentiatie en diversiteit, ruimere toegang, flexibiliteit en innovatie van het onderwijs en leren;
- ▶ "governance: the need for better system and institutional management": versterken van de overheidsverantwoordelijkheid van het hoger onderwijs als systeem en de instellingen in staat stellen een eigen moderniseringsstrategie en -agenda uit te werken;
- ▶ "funding: the need for higher and more efficient investment": extra middelen in de eerste plaats voor de modernisering van het hoger onderwijs,

9 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11078_en.htm

verbeteren van de efficiency en de commissie bepleit ook grotere bijdragen van de studenten en de industrie.

Het hier voorgestelde model van financiering van het hoger onderwijs situeert zich volledig in deze moderniseringsagenda.

2 Eigenschappen, uitgangspunten en doelstellingen van het nieuwe financieringsmodel

2.1 Eigenschappen

Aan de vroegere financieringsmodellen van hogescholen en universiteiten kleefden vele nadelen. Eén van de belangrijkste was ongetwijfeld het gebrek aan transparantie. Bij de universiteiten was de logica van de samenstelling van de enveloppe over de jaren heen totaal zoek geraakt. De evolutie van de studentenaantallen werd ook maar voor de helft doorgerekend (in plus en in min) waardoor het bedrag van de subsidie per student grote verschillen tussen de instellingen vertoonde die niet meer te rechtvaardigen waren. Bij de hogescholen was er het probleem van het gesloten karakter van de budgettaire enveloppe die het voor individuele instellingen bijzonder moeilijk maken om op lange termijn te plannen. Het nieuwe financieringsmodel moest dan ook aan een aantal eigenschappen voldoen ⁽¹⁰⁾:

- ▶ Het moet *transparant* zijn: het model en de parameters zijn duidelijk en openbaar. De data waarop de berekeningen zijn gebaseerd zijn gemakkelijk verifieerbaar en betrouwbaar en zijn openbaar. Transparantie is noodzakelijk om de legitimiteit en billijkheid van het nieuwe systeem mogelijk te maken. Dit wil ook zeggen dat de instellingen en derde partijen de logica en doelstellingen in de cijfers moeten kunnen weerspiegeld zien en kunnen begrijpen. Eén van de implicaties hiervan is dat de onderwijsgebonden en onderzoeksgebonden componenten duidelijk zullen worden onderscheiden.
- ▶ De *voorspelbaarheid* moet voldoende groot zijn: het model en de parameters moeten voorspelbaar zijn zodat de instellingen de financiële consequenties van hun beslissingen kunnen inschatten. Conjuncturele schommelingen moeten worden uitgevlakt, maar structurele wijzigingen moeten worden meegenomen. Instellingen moeten ook op de middellange termijn kunnen plannen. En ook de Vlaamse overheid moet een budgettaire planning kunnen hanteren.

¹⁰ Deze eigenschappen zijn alsdusdanig opgenomen in de memorie van toelichting bij het Financieringsdecreet.

- ▶ Het model moet *billijk* zijn (*fairness*): verschillen tussen de instellingen moeten objectief te rechtvaardigen zijn.
- ▶ Het model moet *efficiëntie* nastreven: het model moet de doelmatige besteding van de publieke middelen maximaliseren en de administratieve lasten moeten beperkt blijven.
- ▶ Het model moet de *diversiteit* en de *flexibiliteit* van en in het hoger onderwijs bevorderen. Het model moet ook veranderingen in de omgeving kunnen opvangen.

Verder moest het nieuwe financieringsmodel ook aan de volgende kenmerken beantwoorden:

- ▶ Het nieuwe systeem is zoveel als mogelijk *gemeenschappelijk* voor de hogescholen en universiteiten.
- ▶ De middelen van de eerste geldstroom worden als een *lump sum* aan de instellingen beschikbaar gesteld. De instellingen blijven volledig autonoom voor wat de interne allocatie betreft. Een uitzondering daarop vormt de stimulansfinanciering via het zogenaamde aanmoedigingsfonds¹¹, waarbij tussen de overheid en elke afzonderlijke instelling concrete doelstellingen en meetindicatoren worden afgesproken.
- ▶ Het nieuwe systeem wordt *geleidelijk* ingevoerd. De Vlaamse Regering beschikte toen en nu nog niet over de budgettaire ruimte om een al te drastische verhoging van de eerste geldstroom van universiteiten en hogescholen mogelijk te maken. Het nieuwe financieringsmodel kan op termijn leiden tot belangrijke verschuivingen tussen de individuele instellingen, maar de instellingen moeten zich daarop kunnen voorbereiden. Om van het bestaande naar het nieuwe systeem te evolueren, werden er overgangsmaatregelen uitgewerkt.

Box 3: Het hogeronderwijslandschap in Vlaanderen

- ▶ 6 universiteiten (3 privaatrechtelijke en 3 publiekrechtelijke universiteiten): Katholieke Universiteit Brussel, Katholieke Universiteit Leuven, Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent, Universiteit Hasselt en Vrije Universiteit Brussel;
- ▶ 1 transnationale universiteit Vlaanderen - Nederland: de transnationale Universiteit Limburg (tUL);

¹¹ Het aanmoedigingsfonds komt verder aan bod in punt 6

Box 3: Het hoger onderwijs in Vlaanderen (vervolg)

- ▶ 22 hogescholen: 14 privaatrechtelijke hogescholen, 6 publiekrechtelijke hogescholen (Vlaamse Autonome hogescholen) en 2 provinciale hogescholen; Artesis Hogeschool Antwerpen, Artevelde Hogeschool, Erasmushogeschool Brussel, Groep T Internationale Hogeschool Leuven, Hogere Zeevaartschool, Hogeschool Gent, Hogeschool Sint-Lukas Brussel, Hogeschool West-Vlaanderen, Hogeschool voor Wetenschap en Kunst, HUB-EHSAL, Karel de Grote Hogeschool – Katholieke Hogeschool Antwerpen, Katholieke Hogeschool Brugge-Oostende, Katholieke Hogeschool Kempen, Katholieke Hogeschool Leuven, Katholieke Hogeschool Limburg, Katholieke Hogeschool Mechelen, Katholieke Hogeschool Sint-Lieven, Katholieke Hogeschool Zuid-West-Vlaanderen, Lessius Hogeschool, Plantijn Hogeschool van de Provincie Antwerpen, Provinciale Hogeschool Limburg, XIOS Hogeschool Limburg;
- ▶ 5 associaties: de Associatie Universiteit en Hogescholen Antwerpen, de Associatie Universiteit Gent, de Associatie KULeuven, de Associatie Universiteit - Hogescholen Limburg en de Universitaire Associatie Brussel;
- ▶ 2 protestantse theologische faculteiten: de Evangelische Theologische Faculteit Heverlee en de Faculteit voor Protestantse Godgeleerdheid Brussel;
- ▶ 3 instellingen voor postinitieel onderwijs: het Instituut voor Tropische Geneeskunde, de Vlerick Leuven-Gent School voor Management en de Universiteit Antwerpen Management School;
- ▶ 4 geregistreerde instellingen die geaccrediteerde opleidingen van bachelor of master mogen aanbieden, maar die niet gefinancierd worden door de overheid ⁽¹²⁾: Europa College Brugge, Vesaliuscollege Brussel, Flanders Business School en het Continental Theological Seminar.

2.2 Uitgangspunten

Bij het ontwerpen van een nieuw financieringsmodel voor het hoger onderwijs stelden zich vele, vaak fundamentele vragen. Ook in het internationale debat over financiering van universiteiten en hogescholen worden steeds meer voorheen als vanzelfsprekend aanvaarde uitgangspunten ter discussie gesteld. Internationale ontwikkelingen, zoals de onderhandelingen over de transnatio-

¹² Het Structuurdecreet voorziet in de mogelijkheid dat andere instellingen dan de in het decreet opgesomde hogescholen en universiteiten bachelor- en masteropleidingen aanbieden en de graden van bachelor en master uitreiken. Deze instellingen moeten evenwel eerst een registratieprocedure doorlopen en hun opleidingen moet geaccrediteerd zijn.

nale handel in onderwijsdiensten in de General Agreement on Trade in Services (GATS), noopten tot een reflectie over een aantal fundamentele uitgangspunten.

In het nieuwe financieringsmodel blijft de basisfinanciering van het hoger onderwijs een publieke verantwoordelijkheid. De overheid heeft de taak het hoger onderwijs zo te financieren dat de instellingen de publieke opdracht die de decreetgever hen geeft, op een kwalitatief hoogstaande wijze kunnen uitvoeren. Hoewel een hogeronderwijskwalificatie ook een hoge private return genereert, heeft de overheid de opdracht om aan elk individu, die daartoe de talenten heeft, een publiek bekostigd traject naar die kwalificatie aan te bieden. De door de overheid erkende en gefinancierde universiteiten en hogescholen bevinden zich dus in een publiek onderwijsbestel. Zoals het Structuurdecreet voorziet, kunnen ook private opleidingen en instellingen een accreditatie krijgen en zich op de markt begeven, maar zij krijgen daarom geen toegang tot publieke bekostiging.

Aan deze publieke verantwoordelijkheid zijn echter grenzen gesteld. De overheid moet beperkingen kunnen opleggen aan de financierbaarheid van opleidingen en studenten om de schaarse middelen prioritair te kunnen aanwenden voor het realiseren van de basisopdrachten van universiteiten en hogescholen. Het is de prioritaire opdracht om aan iedereen die daartoe de talenten heeft, gelijke kansen te garanderen om een hogere kwalificatie te behalen. Concreet betekent dit dat de onderwijsoverheid haar financiële verantwoordelijkheid in eerste orde richt op het creëren van de voorwaarden waaronder zoveel mogelijk studenten een initiële uitstroomkwalificatie kunnen behalen. Het masterniveau moet daarbij voor iedereen bereikbaar zijn.

Instellingen zoals universiteiten en hogescholen zijn uiteraard ook actief op de private markt en verwerven daar ook inkomsten. Voor publiek gefinancierde onderwijsopdrachten verwerven zij via de studiegelden ook inkomsten. Uiteraard moet de mogelijkheid bestaan om opleidingen die niet in de publieke financiering aanrekenbaar zijn, met andere publieke of private middelen te bekostigen. Universiteiten en hogescholen moeten ook in toenemende mate actief kunnen zijn op de expansieve markt van de permanente vorming en daar inkomsten genereren. Met permanente vorming bedoelen we hier de postinitiële opleidingen op masterniveau of allerhande vervolgoopleidingen in posthogeschool- of postuniversitaire vorming.

2.3 Doelstellingen

Financiering is een belangrijk en, indien goed ontworpen, een erg krachtig instrument om beleidsdoelstellingen te helpen realiseren. In het financieringsmodel zijn er mechanismen ingebouwd die bepaalde beleidsdoelstellingen in het hoger onderwijs mee helpen realiseren:

1. *Bevorderen van participatie aan het hoger onderwijs.* Eén van de problemen van het vroegere financieringsmodel, zowel bij universiteiten als bij hogescholen, is dat de groei van de studentenaantallen niet in voldoende mate werd beloond en dus eigenlijk eerder werd ontmoedigd. De evolutie naar de kennissamenleving en de doelstellingen die onder meer in de Lissabonagenda van de Europese Unie zijn overeengekomen, nopen tot het streven naar een verdere toename van de scholingsgraad van de bevolking. Er zit zeker nog groeimogelijkheid in de participatie aan en succesvolle uitstroom uit ons hoger onderwijs, meer bepaald in doelgroepen die vandaag nog weinig participeren. In het perspectief van levenslang leren moet ook de deelname van oudere studenten aan het hoger onderwijs worden aangemoedigd. Het nieuwe financieringsmodel is dan ook sterker studentafhankelijk dan de oude modellen. Het zorgt er ook voor dat de financiering van universiteiten en hogescholen op een beheerste wijze kan groeien.
2. *Succesvolle uitstroom bevorderen.* Wat maatschappelijk van belang is, is echter niet alleen het aantal studenten dat in de hogeronderwijsinstellingen studeert, maar wel het aantal dat dit succesvol doet en dus in een redelijke tijd met een hogeronderwijskwalificatie naar de arbeidsmarkt uitstroomt. Het model beloont studietrajecten met een hoog rendement en ontmoedigt studievertraging, teneinde zo de instellingen verantwoordelijk te maken voor hun studievoortgangbeleid.
3. *Democratisering en toegankelijkheid.* De open toegang tot het hoger onderwijs en de verschillende beleidsinstrumenten die de democratisering en toegankelijkheid van het Vlaamse hoger onderwijs trachten te bevorderen, zijn belangrijke verworvenheden. Het nieuwe financieringsmodel stelt deze instrumenten niet ter discussie, behalve waar ze geleid hebben tot een weinig doelmatig en weinig rationeel gespreid aanbod.
4. *Gelijke kansen garanderen.* Er dient zich voor het hoger onderwijs in Vlaanderen een zeer belangrijke maatschappelijke uitdaging aan, namelijk het aanboren van talenten in sociale en culturele delen van de bevolking die verhoudingsgewijs te weinig aan het hoger onderwijs participeren en er te weinig succesvol uitstromen. Samen met het gelijkekansenbeleid in het leerplichtonderwijs is er ook in het hoger onderwijs nood aan een dynamisch beleid van gelijke kansen waarbij de financiering uiteraard een belangrijk instrument is. De studentgedrevenheid van het nieuwe model zal instellingen uitnodigen om nieuwe doelgroepen aan te boren. Er worden weggingen toegepast die instellingen met een verhoudingsgewijs grotere instroom uit kwetsbare doelgroepen compenseren voor de inspanningen om studenten uit deze groepen tot succes te leiden. Daarbovenop komt er een aanmoedigingsfonds. De instellingen kunnen de middelen uit dit fonds inzetten voor heel concrete acties op het vlak van diversiteit en gelijke kansen op deelname en succes in het hoger onderwijs.
5. *Doelmatigheid en rationalisering van het aanbod stimuleren.* De Vlaamse Regering beschouwt de proliferatie van het onderwijsaanbod en de weinig

doelmatige spreiding van het aanbod als belangrijke zwaktes van het Vlaamse hogeronderwijsbestel. De regionale spreiding van instellingen en opleidingen is, in verhouding tot onze wetenschappelijke capaciteit, te ver doorgeschoten. Allerhande initiatieven in het verleden om tot een betere ordening van het opleidingslandschap te komen, hebben weinig of geen effect gesorteerd en het lijkt dus tijd om rechtstreeks op de financiering in te werken. Het nieuwe decreet bouwt een aantal mechanismen in de financiering in om dit gebrek aan doelmatigheid te corrigeren en zal een geleid proces van rationalisatie in gang steken. Om redenen van doelmatigheid en rationalisering is het aantal opleidingen op zich ook geen criterium in de financiering.

6. *Flexibele trajecten op een juiste manier financieren.* Eén van de dringende aanleidingen voor een nieuw financieringsmodel is uiteraard dat ook de implicaties van het Flexibiliseringsdecreet voor de financiering moeten worden geregeld. Studiepunten worden de eenheid van financiering. Doch de instellingen moeten de studievoortgang en het rendement van opleidingen en trajecten strak bewaken. Meer flexibiliteit mag niet ten koste gaan van het rendement en de studievoortgang. Het Flexibiliseringsdecreet stelt reeds een aantal instrumenten ter beschikking van hogescholen en universiteiten, maar het financieringsmodel beloont en moedigt de studievoortgang en de succesvolle uitstroom aan.
7. *Het academiseringsproces doen slagen.* Academisering van de tweecycliopleidingen aan de hogescholen is een erg belangrijke maar ook moeilijke opdracht. Het slagen van de hervorming van het hoger onderwijs is afhankelijk van het succes van deze operatie. De tweecycliopleidingen moeten volwaardige academische opleidingen worden. De associaties spelen hierbij een zeer belangrijke rol, maar de universiteiten blijven de leidinggevende verantwoordelijkheid behouden in de sturing van het wetenschappelijk onderzoek. Om de academisering te stimuleren werden reeds nieuwe middelen aan de hogescholen gegeven in het kader van de herstructurering van het hoger onderwijs⁽¹³⁾. Uit rapporten en buitenlandse voorbeelden blijkt dat de versterking van het wetenschappelijk onderzoek echter veel tijd en middelen vergt. Daarom heeft de Vlaamse Regering nieuwe middelen vrijgemaakt voor de versterking van het wetenschappelijk onderzoek aan de hogescholen om zo de verwevenheid van het onderwijs met het wetenschappelijk onderzoek verder te ontwikkelen. De academiseringsmiddelen blijven evenwel buiten het nieuwe model voor de basisfinanciering van de instellingen, maar worden forfaitair aan het bedrag voor elke instelling toegevoegd. In het nieuwe financieringsmodel zitten evenwel ook stimulansen voor de academisering van de tweecycliopleidingen: bij het variabel onderzoeksdeel worden de diploma's van de academische bachelor- en initiële masteropleidingen van de gehele associatie als parameter meegenomen.
8. *De kwaliteit van onderwijs en onderzoek stimuleren.* Kwaliteitsindicatoren spelen, in de vorm van bibliometrische parameters, al een rol in allocatie

13 Zie punt 1.1. Situering.

van de middelen van de tweede en derde geldstroom voor het onderzoek aan de universiteiten. Voor de verdeling van het onderzoeksgelateerde deel in de eerste geldstroom worden er ook kwaliteitsindicatoren mee in rekening gebracht. De eerste geldstroom vormt immers een structurele basis in de financiering van wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten. Door de expansie van de onderzoeksmiddelen is deze basis aan erosie onderhevig. Er is geen enkele reden om kwaliteitsindicatoren ook niet voor de financiering van de onderzoeksbasis in de eerste geldstroom van de universiteiten mee te nemen. Wat het onderwijs betreft, is de basiskwaliteit gegarandeerd door het accreditatiestelsel. Enkel geaccrediteerde opleidingen kunnen worden gefinancierd. Er zijn vooralsnog geen betrouwbare indicatoren om onderwijskwaliteit boven de basiskwaliteit in de financiering mee te nemen. Niettemin is er de verwachting dat het nieuwe financieringsmodel de instellingen ook zal aanmoedigen om de kwaliteit van onderwijsprocessen permanent te verbeteren en dat de initiatieven die ze genomen hebben in het kader van de onderwijsontwikkelingsplannen en de aanvullende middelen zullen voortzetten en structureel zullen verankeren.

Box 4: Kwaliteitszorg en accreditatie

Het Vlaamse systeem van kwaliteitszorg en accreditatie is drieledig:

1. De interne kwaliteitszorg: elke instelling moet een intern kwaliteitszorgsysteem hebben.
2. De externe kwaliteitszorg: de kwaliteitsbeoordeling van de opleidingen wordt uitgevoerd door een visitatiecommissie (peer review) onder de verantwoordelijkheid van de VLIR (Vlaamse Interuniversitaire Raad) of de VLHORA (Vlaamse HogescholenRaad) die optreden als kwaliteitszorgagentschap. De visitatiecommissie publiceert een visitatierapport: in dat rapport staat de beoordeling van de visitatiecommissie die 21 facetten van de opleiding, verdeeld over 6 onderwerpen, heeft beoordeeld en gequoteerd met onvoldoende, voldoende, goed of excellent.
3. De accreditatie: de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie neemt een accreditatiebesluit op basis van het visitatierapport (JA of NEEN besluit). In het geval van een positief accreditatiebesluit is de duur van de accreditatie voor de opleiding 8 jaar. In het geval van een negatief accreditatiebesluit:
 - ▷ mogelijkheid van tijdelijke erkenning na positieve beoordeling van een ingediend verbeterplan
 - ▷ indien geen tijdelijke erkenning: instellingen kan voor die opleiding geen bachelor of mastergraden uitreiken, de opleiding wordt niet gefinancierd.

3 De architectuur van het nieuwe financieringsmodel

3.1 Voorafgaande maatregelen

Vanaf 2000 hebben de opeenvolgende Vlaamse regeringen de middelen voor het hoger onderwijs structureel verhoogd:

1. De enveloppe van de werkingsuitkeringen voor de universiteiten werd over de jaren 2000-2004 structureel met ongeveer 25 miljoen euro verhoogd.
2. De enveloppe van de werkingsuitkeringen voor de hogescholen werd over de jaren 2006 en 2007 eveneens met 25 miljoen euro verhoogd.
3. Er werden middelen vrijgemaakt voor een budgettaire inhaalbeweging voor de Universiteit Gent voor een bedrag van ongeveer 13 miljoen euro over de jaren 2005-2009, dit om te voldoen aan een arrest van het Arbitragehof.
4. Er werden middelen vrijgemaakt voor de academisering van de tweecyclopleidingen aan de hogescholen: 14 miljoen euro in de periode 2003-2006, later kwamen daar nog 15,5 miljoen euro bij: 8 miljoen vanuit de onderwijsbegroting en 7,5 miljoen vanuit de begroting van onderzoek en innovatie. Dit maakt dat de hogescholen jaarlijks 30 miljoen euro ontvangen om het academiseringsproces tot een goed einde te brengen. Bijkomende budgettaire inspanningen zullen hier in de komende jaren zeker noodzakelijk zijn.
5. Voor de vrije universiteiten werd een extra bedrag van 5,5 miljoen euro vrijgemaakt om de verplichtingen van die instellingen inzake sociale zekerheid en aanvullende pensioenen voor het administratief en technisch personeel te compenseren. De vrije universiteiten worden geconfronteerd met oplopende premiebijdragen voor de kinderbijslagregeling voor hun zelfstandig academisch personeel.

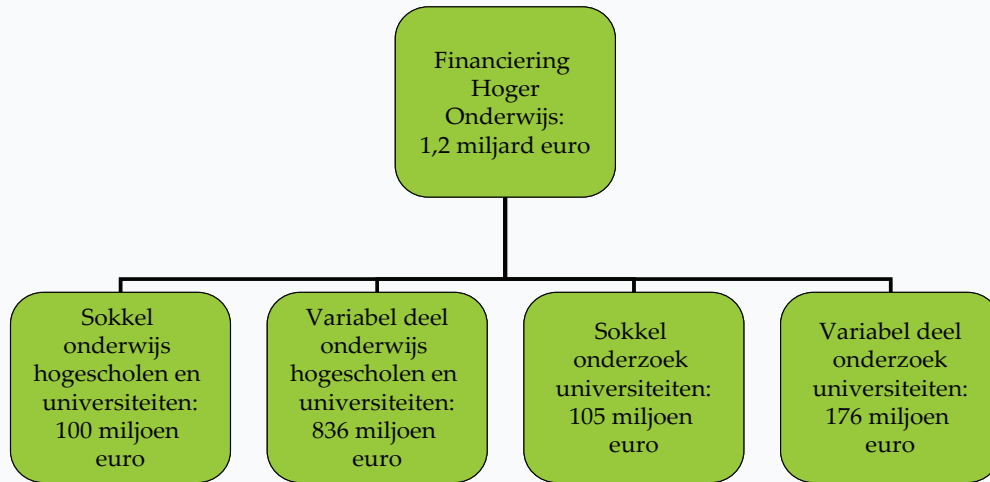
3.2 Architectuur van het nieuwe financieringsmodel

Eén van de uitgangspunten van het nieuwe financieringsmechanisme was dat het systeem gemeenschappelijk moest zijn voor het gehele hoger onderwijs. Daarmee kon de logica van een eengemaakte organisatie van het hoger onderwijs doorgetrokken worden naar de financiering. Vertrekkende vanuit deze gedachte werden in de oorspronkelijke voorstellen de werkingsuitkeringen van universiteiten en hogescholen samengevoegd en vervolgens op basis van een aantal parameters verdeeld (één geïntegreerd rekenmodel). Doch de bestaande financieringsmodellen, die de verschillende historiek van de hogescholen en universiteiten weerspiegelden, liepen te veel uit elkaar. Dit gaf aanleiding tot allerlei kunstgrepen om transfers te vermijden tussen de universiteiten en de hogescholen. Ook traden in de dynamiek van het model allerlei niet-gewenste effecten op.

Om de beoogde eenvoud en transparantie te realiseren werd er gekozen voor deelbudgetten voor de afzonderlijke types onderwijs. Het nieuwe financieringsmodel bestaat uit de volgende deelbudgetten:

- ▶ een globale onderwijssoevereint voor de hogescholen en universiteiten;
- ▶ een variabel onderwijsdeel voor de professioneel gerichte opleidingen aan de hogescholen;
- ▶ een variabel onderwijsdeel voor de academisch gerichte opleidingen aan de hogescholen;
- ▶ een variabel onderwijsdeel voor de academisch gerichte opleidingen aan de universiteiten;
- ▶ een globale onderzoekssoevereint voor de universiteiten;
- ▶ een variabel onderzoeksdeel voor de universiteiten.

De omvang van de deelbudgetten vertrok van de budgetten 2007 van universiteiten en hogescholen. Een overzicht van de verschillende deelbudgetten, met de bedragen voor het begrotingsjaar 2008, is opgenomen in box 5.

Box 5: Het nieuwe financieringsmodel

Het variabel onderwijsdeel is opgesplitst in:

- ▷ een variabel onderwijsdeel voor de professionele opleidingen aan de hogescholen: 336 mln. euro
- ▷ een variabel onderwijsdeel voor de academische opleidingen aan de hogescholen: 156,5 mln. euro
- ▷ een variabel onderwijsdeel voor de academische opleidingen aan de universiteiten: 313,5 mln. euro

Bron: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming

In de vroegere financiering van de universiteiten was het erg onduidelijk welk aandeel van de basisfinanciering bestemd was voor onderwijs en welk deel voor onderzoek. Naast het aanbieden van academisch onderwijs, behoort het verrichten van wetenschappelijk onderzoek tot de kerntaken van alle universiteiten. Het is dan ook belangrijk dat er in de basisfinanciering op een duidelijke wijze onderscheid wordt gemaakt tussen onderwijs en onderzoek. In het nieuwe financieringsmodel wordt het aandeel van het deelbudget voor onderzoek aan de universiteiten vastgelegd op 45 % (sokkel onderzoek en variabel onderzoeksdeel universiteiten). Dit is een aanzienlijk aandeel, maar het is in het licht van de kennissamenleving, de Lissabondoelstellingen en de beleidsprioriteiten op het vlak van onderzoek en innovatie ook aangewezen om in de basisfinanciering van de universiteiten een hoge prioriteit aan het wetenschappelijk onderzoek te geven. Uiteraard genereren daarnaast de tweede en de derde geldstroom belangrijke onderzoeksinkomsten voor de universiteiten, doch het vaste kader van onderzoekers valt ten koste van de eerste geldstroom. Het academisch personeel ten laste van de eerste geldstroom wordt zowel voor onderwijs als onderzoek ingezet.

Voor de hogescholen bevat het nieuwe financieringsmodel geen separate onderzoeksfinanciering. De academiseringsmiddelen, die zoals gezegd buiten

het nieuwe model worden gehouden, dienen om de onderzoeksverwevenheid van de academische opleidingen aan de hogescholen te ontwikkelen en zo het academiseringsproces te ondersteunen. Wat er met deze middelen na afloop van het academiseringsproces in 2013 moet gebeuren, moet op dat moment worden beslist wanneer de resultaten van het academiseringsproces en de accreditatie van deze opleidingen bekend zijn. De academisering van de academisch gerichte hogeschoolopleidingen aan de hogescholen is ook een grote verantwoordelijkheid van de universiteiten. Vanuit het onderzoeksdeel van de universiteiten moet ook het onderzoeksgebeuren aan de hogescholen worden ondersteund. In het nieuwe model wordt in het variabel onderzoeksdeel van de universiteiten het aantal academische en academiserende bachelor- en initiële masterdiploma's in de associatie als parameter meegenomen, om deze verantwoordelijkheid in de ondersteuning van het academiseringsproces uit te drukken.

Er zij hier opgemerkt dat binnen het Vlaamse hoger onderwijs momenteel een hevige discussie woedt over de toekomst van de academische opleidingen van de hogescholen (de vroegere tweecycloopleidingen). Eén van de mogelijke pistes is dat deze opleidingen na afloop van het academiseringsproces geïntegreerd worden in de universiteiten. De nieuwe Vlaamse Regering heeft aangekondigd dat zij hierover een brede maatschappelijke discussie zal voeren alvorens een beslissing te nemen. Over hoe het toekomstig hogeronderwijslandschap in Vlaanderen eruit zal zien, lopen de standpunten uiteen doch het maatschappelijk debat moet leiden tot een nieuw landschap.

Box 6: Studentenaantallen

Generatiestudenten

Academiejaar	Universiteiten			Hogescholen		
	M	V	T	M	V	T
2000-2001	5.598	7.004	12.602	12.120	14.646	26.766
2001-2002	5.841	7.112	12.953	11.942	14.610	26.552
2002-2003	5.623	7.178	12.801	11.617	14.010	25.627
2003-2004	5.550	6.873	12.423	11.433	14.427	25.860
2004-2005	5.888	7.287	13.175	11.932	14.506	26.438
2005-2006	6.247	7.561	13.808	12.265	14.895	27.160
2006-2007	6.512	7.949	14.461	12.261	15.464	27.725
2007-2008	6.530	8.218	14.748	12.599	15.561	28.160
2008-2009	6.608	8.332	14.940	12.688	15.807	28.495

In de beschouwde periode is het aantal generatiestudenten – dit zijn studenten die voor de eerste keer een inschrijving nemen in het hoger onderwijs – met ongeveer 10 % toegenomen. De universiteiten nemen het grootste aandeel van deze stijging op zich (+18 %). Opvallend hier is wel dat de toename van het aantal generatiestudenten bij de universiteiten vooral de laatste academiejaren plaatsgevonden heeft. Bij de hogescholen is het aantal generatiestudenten met iets meer dan 6 % gestegen in de beschouwde periode. Terwijl bij de universiteiten zowel de mannen als

de vrouwen op quasi dezelfde manier verantwoordelijk zijn voor de toename (bij beide + 18 %), zijn het bij de hogescholen vooral de vrouwen die een sterkere stijging optekenen (+ 6 % tegenover +4 % bij de mannelijke studenten). In het Vlaamse hoger onderwijs stromen er sowieso meer vrouwelijke studenten in dan mannelijke studenten: 55,6 % vrouwen tegenover 44,4 % mannen in 2008-2009. Deze verhouding is dezelfde bij de hogescholen als bij de universiteiten.

Aantal inschrijvingen initiële opleidingen

Academiejaar	Universiteiten			Hogescholen		
	M	V	T	M	V	T
2000-2001	25.656	30.462	56.118	45.773	53.485	99.258
2001-2002	25.644	31.049	56.693	45.775	53.564	99.339
2002-2003	25.382	31.457	56.839	46.125	53.536	99.661
2003-2004	25.365	31.474	56.839	45.998	54.180	100.178
2004-2005	25.379	31.626	57.005	46.231	54.954	101.185
2005-2006	26.501	32.671	59.172	46.904	55.463	102.367
2006-2007	27.324	33.542	60.866	46.802	55.675	102.477
2007-2008	28.734	35.638	64.372	47.768	56.406	104.174
2008-2009 (*)	30.472	38.129	68.601	49.216	58.116	107.332

(*) Voor 2008-2009 werd enkel de hoofdin-schrijving van een student geteld. Omdat er van het concept 'hoofdin-schrijving' afgestapt is, wordt elke inschrijving van een student geteld

Bij de interpretatie van deze cijfers moet de nodige omzichtigheid in acht genomen worden. Terwijl tot en met het academiejaar 2007-2008 enkel de hoofdin-schrijvingen in aanmerking werden genomen (dit betekent dat een tweede inschrijving of een bijkomende inschrijving van een student in hetzelfde academiejaar niet werd meegeteld), is dat niet langer het geval: als een student twee of meer inschrijvingen neemt in hetzelfde academiejaar wordt elke inschrijving geteld. Dit verklaart voor een groot deel de sterke toename van het aantal inschrijvingen in het academiejaar 2008-2009. Hier kan men dezelfde evoluties opmerken als bij de generatiestudenten: een toename van het aantal inschrijvingen, die groter is bij de universiteiten dan bij de hogescholen, en waarvan de sterkste stijging zich voordoet de laatste academiejaren. De man-vrouw verhouding bij het aantal inschrijvingen bedraagt hier 45,3 % - 54,7 %

Aantal behaalde diploma's initiële opleidingen

Academiejaar	Universiteiten			Hogescholen		
	M	V	T	M	V	T
2000-2001	4.232	5.136	9.368	8.953	12.520	21.473
2001-2002	4.318	5.372	9.690	9.384	13.161	22.545
2002-2003	4.191	5.482	9.673	9.459	13.147	22.606
2003-2004	4.088	5.516	9.604	9.566	13.145	22.711
2004-2005	3.856	5.524	9.380	9.417	13.159	22.576
2005-2006	4.026	5.694	9.720	9.602	13.387	22.989
2006-2007	7.789	10.913	18.702	11.746	15.105	26.851
2007-2008	8.193	11.584	19.777	11.584	14.783	26.367

De academische bachelordiploma's worden meegeteld vanaf 2006-2007.

Box 6: Studentenaantallen (vervolg)

Ook hier moeten de cijfers met de nodige omzichtigheid bekeken worden. Tot en met het academiejaar 2005-2006 werden bij de tweecycliopleidingen enkel de eindexamen diploma's meegeteld (enkel de vroegere licentiaatsdiploma's, en niet de kandidatuursdiploma's). Aangezien het diploma van een academische bachelor ook aanzien wordt als een volwaardig diploma, worden deze vanaf 2005-2006 ook meegenomen in de statistieken. Dat is dan ook de reden voor de quasi verdubbeling van het aantal diploma's bij de universiteiten en de iets geringere toename bij de hogescholen (het aandeel van het aantal tweecyclidiploma's is daar veel kleiner dan dat van de eencyclusopleidingen, de huidige professionele bachelors). Hiermee rekening houdend is het dan ook moeilijk om conclusies te trekken over evoluties op basis van deze gegevens. Wat de gegevens wel leren is dat het aantal vrouwelijke afgestudeerden aanzienlijk hoger ligt dan het aantal mannelijke: op het einde van het academiejaar 2007-2008 bedroeg het aantal diploma's uitgereikt aan mannelijke studenten 42,8 % van het totaal aantal uitgereikte hoger onderwijsdiploma's, tegenover 57,2 % aan vrouwelijke studenten. Bij de universiteiten ligt deze verhouding nog lager (41,4 %), bij de hogescholen bedraagt het aandeel uitgereikte diploma's aan mannen 43,9 %.

3.2.1 Het onderwijsgedeelte**3.2.1.1 De onderwijssoevereïen**

De soevereïen is het vaste, forfaitaire gedeelte van de werkingsuitkering. De globale onderwijssoevereïen bedraagt 100 miljoen euro (dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd). Dit bedrag wordt jaarlijks verdeeld onder de hogeronderwijsinstellingen op basis van het aantal opgenomen studiepunten in deze instellingen. Dit wil zeggen dat de hoogte van de soevereïen van een instelling afhankelijk is van de omvang van de instelling (het aantal opgenomen studiepunten door de studenten), maar dit gebeurt wel op een degressieve wijze. Kleinere instellingen krijgen een relatief grotere soevereïen. De soevereïen mag niet te groot zijn om te vermijden dat het financieringsmodel als geheel een te sterk degressief karakter krijgt, waardoor het subsidiebedrag per studiepunt te sterk zou uiteenlopen tussen de grote en de kleine instellingen. Een zekere mate van degressiviteit is verantwoord omdat schaal-effecten weinig of niet spelen voor de kleinere instellingen.

Om voor de onderwijssoevereïen in aanmerking te komen, wordt een minimale instellingsnorm gehanteerd (90.000 opgenomen studiepunten wat overeenstemt met ongeveer 1.500 voltijdse studenten waarbij 60 studiepunten overeenstemmen met 1 FTE). Het stellen van een minimale norm is verantwoord: een instelling voor hoger onderwijs moet – om beschouwd te worden als een volwaardige instelling – een zekere schaal-grootte hebben om op een kwalitatieve

wijze het onderwijs te kunnen verzorgen en de minimale voorzieningen uit te bouwen die daarvoor nodig zijn. Op dit moment voldoen twee instellingen niet aan die norm: de Katholieke Universiteit Brussel en de Hogeschool Sint-Lukas te Brussel.

Box 7: Studiepunten

Eén studiepunt stemt overeen met 25 à 30 uren studiebelasting: hoorcolleges, contacturen, seminaries, stages, praktijkoefeningen, schrijven papers, voorbereiding examens en het examen zelf.

Een normale inschrijving in een academisch jaar slaat op 60 studiepunten wat overeenstemt met een studiebelasting van minimum 1.500 en maximum 1.800 uren per academisch jaar.

In het kader van kwaliteitszorg moeten de instellingen op geregelde tijdstippen nagaan of de werkelijke studiebelasting overeenstemt met de theoretische studiebelasting.

Het systeem van studiepunten is afgeleid van het European Credit Transfer System (ECTS).

3.2.1.2 Het variabel onderwijsdeel

De budgetten van de variabele onderwijsdelen (zie box 5) worden verdeeld over de hoger onderwijsinstellingen op basis van financieringspunten gegenereerd in deze instellingen. Financieringspunten worden gedefinieerd als het financieringsvolume, uitgedrukt in een aantal punten en berekend op basis van het aantal opgenomen studiepunten, het aantal verworven studiepunten en het aantal diploma's, en rekening houdend met het puntengewicht en de financieringsboni. In het hierna volgende deel wordt op deze elementen ingegaan.

Financierbare opleidingen

De opleidingen die voor financiering in het variabel onderwijsgedeelte in aanmerking worden genomen, zijn:

- ▶ de geaccrediteerde initiële bacheloropleidingen;
- ▶ de geaccrediteerde initiële masteropleidingen;
- ▶ de schakelprogramma's ⁽¹⁴⁾;

¹⁴ Een schakelprogramma is een programma dat wordt opgelegd aan studenten die een professionele bachelordiploma behaald hebben en die wensen door te stromen naar een (academisch) masterprogramma. Dit programma beoogt deze studenten de algemene we-

- ▶ de voorbereidingsprogramma's voorafgaand aan een initiële masteropleiding ⁽¹⁵⁾.

De postinitiële bacheloropleidingen (de bachelor-na-bacheloropleidingen of banabaopleidingen) worden aan de helft van een initiële bacheloropleiding gefinancierd. De verantwoording voor financiering is dat, ervan uitgaande dat de overheid aan elk individu de publieke bekostiging van een uitstroomkwalificatie tot en met de mastergraad garandeert, deze studenten nog binnen de publiek bekostigde zone vallen. Toch is een postinitiële bachelor niet te beschouwen als een component van het initiële kwalificatietraject van een student en hoort zij reeds bij de zone van beroepsvervolmaking en permanente vorming na de instap in een beroepsloopbaan. De verantwoordelijkheid van de overheid is dus van een andere orde dan voor de initiële kwalificerende opleidingen. De Vlaamse Regering kan echter van deze regel afwijken en toch in een bijkomende financiering van sommige banabaopleidingen voorzien. Met name voor opleidingen die vereist zijn voor de uitoefening van bepaalde beroepen, en dus een toegangsticket tot deze beroepen vormen, kan dit het geval zijn.

De postinitiële masteropleidingen (de master-na-masteropleidingen of manamaopleidingen) worden in principe niet meer gefinancierd. Ten aanzien van een student met een mastergraad heeft de overheid in beginsel haar financiële bijdrage geleverd. Een mastergraad is op zich een hoge startkwalificatie die een succesvolle intrede in de arbeidsmarkt moet garanderen. Manamaopleidingen moeten beschouwd worden als deel van de zone van postinitiële vervolmaking na de instap in de beroepsloopbaan. Opleidingen die verder reiken dan de mastergraad hebben over het algemeen ook een hoge private return nadien en verantwoorden dus ook een private investering. Op die manier wordt ook een verdere averechtse herverdeling van publieke middelen vermeden. Voor kwaliteitsvolle manamaopleidingen kan er over het algemeen een koopkrachtige vraagzijde worden ontwikkeld. Het is positief dat de instellingen zich verder ontwikkelen op deze markt van kwaliteitsvolle postinitiële opleidingen en permanente vorming, maar dit moet in beginsel niet gebeuren met overheidsmiddelen.

Ook hier is er een uitzonderingsmogelijkheid voor de Vlaamse Regering. De opgebouwde verantwoording voor het niet langer financieren van de manamaopleidingen is immers een algemene stelling. Er moet een zekere, beperkte ruimte zijn waarbinnen opleidingen, die helemaal niet aan deze stelling beantwoorden, kunnen worden gefinancierd. Het moet dan gaan om opleidingen van uitzonderlijk hoog wetenschappelijk belang of die een belangrijke arbeidsmarktrelevantie hebben.

tenschappelijke competenties en wetenschappelijk-disciplinaire basiskennis bij te brengen nodig om een masteropleiding te starten.

15 Een voorbereidingsprogramma is een programma dat een instelling kan opleggen aan een student die niet in het bezit is van een diploma dat op rechtstreekse wijze toelating verleent tot de opleiding waarvoor hij zich wenst in te schrijven.

Tot nu toe heeft de Regering van de mogelijkheid tot volledige financiering van de banabaopleidingen of van gedeeltelijke financiering van de manamaopleidingen geen gebruik gemaakt.

Voor de postinitiële bachelor- en masteropleidingen die gedeeltelijk of helemaal niet gefinancierd worden, kunnen de instellingen alternatieve bronnen van financiering aanboren, met inbegrip van het vragen van een hoger studiegeld. Doch binnen de instelling zal er altijd een vorm van cross-subsidiëring zijn waarbij de instellingen middelen verworven voor de financierbare opleidingen inzet voor niet financierbare opleidingen. Het beleid van de overheid en de instellingen zou deze vorm van cross-subsidiëring zo veel mogelijk moeten uitbannen omdat de overheidsmiddelen dan niet kunnen ingezet worden om de effectiviteit en de kwaliteit van de financierbare opleidingen te handhaven en te verbeteren. In dezelfde logica moeten we op korte termijn streven naar een full-economic-cost-financiering van onderzoeksprojecten om de erosie van de eerste geldstroom te stoppen zodat de onderwijsactiviteiten de middelen krijgen die ze verdienen.

Box 8: Flexibilisering en studiecontracten

Flexibilisering betekent:

- ▶ geen studiejarensysteem meer;
- ▶ systeem van creditaccumulatie: de student die alle credits van een opleiding heeft verworven, ontvangt het diploma van die opleiding;
- ▶ een credit is een verworven studiepunt na het met goed (een examencijfer van 10) gevolg afleggen van het examen over een opleidingsonderdeel;
- ▶ er blijft nog de mogelijkheid van deliberatie voor opleidingsonderdelen waarvoor de student geen credits heeft verworven;
- ▶ tot op zekere hoogte bepaalt de student zelf de studieomvang van zijn inschrijving; een regulier traject omvat 60 studiepunten per academisch jaar;
- ▶ de instellingen moeten de mogelijkheid aanbieden van deeltijdse trajecten.

Studiecontracten:

- ▶ diplomacontract: contract van inschrijving voor een opleiding met het oog het behalen van het diploma van bachelor of master;
- ▶ creditcontract: contract van inschrijving voor één of meerdere opleidingsonderdelen in het kader van een extra vak of in het kader van bijscholing of nascholing;
- ▶ examencontract: contract van inschrijving met het oog op het afleggen van het examen zonder de colleges of seminaries of praktijkoefeningen te volgen; dit is de opvolger van de vroegere examencommissies van de Staat of de Gemeenschap;

In elk contract is de studieomvang beschreven.

Financierbare contracten

Zowel diplomacontracten als creditcontracten komen voor financiering in aanmerking. Examencontracten zijn niet financierbaar. Een examencontract impliceert uitsluitend de inschrijving voor het afleggen van examens met het oog op het behalen van een graad of diploma of voor een creditbewijs voor één of meer opleidingsonderdelen. In principe moeten de universiteiten en de hogescholen hier geen onderwijsinitiatieven nemen en zijn zij niet verplicht om hun onderwijsvoorzieningen en infrastructuur voor studenten onder examencontract open te stellen.

De grondstof voor het variabel onderwijsgedeelte

In de voorbereiding van het nieuwe financieringsmodel is er een uitvoerig debat gevoerd over de voor- en nadelen van input- en outputfinanciering. Om op basis van empirische gegevens en kennis van zaken de juiste beleidskeuzes te maken, werden er analyses uitgevoerd op de gegevens van de databank tertiair onderwijs (databank van de studentenbevolking). De analyses werden voorgelegd aan experts en besproken in de 'werkgroep succes', die samengesteld was uit vertegenwoordigers van de instelling, de studenten en de overheid. Uit deze analyses is gebleken dat de universiteiten en hogescholen een relatief sterk verschillende instroom hebben en dat de slaagkansen van instromende studenten gedeeltelijk afhankelijk zijn van externe factoren (diploma secundair onderwijs, sociale achtergrond, enz.). Zo trekken sommige instellingen grotere groepen studenten aan die minder hoge slaagkansen hebben in het hoger onderwijs dan andere instellingen (een hoger percentage allochtone studenten, studenten uit richtingen die minder goed voorbereiden op het hoger onderwijs, studenten uit de grootstad). Toch verklaren achtergrondvariabelen van studenten niet alles en blijven er instellingsspecifieke elementen aanwezig in de slaagkansen van studenten. De instroomverschillen zijn echter wel van die grootte dat loutere outputfinanciering aan het begin van studietrajecten van studenten ten onrechte ook instellingen verschillend zouden behandelen louter omwille van deze instroomverschillen. Uit de discussies in de 'werkgroep succes' werd afgeleid dat specifieke stimulansen voor instellingen via het aanmoedigingsfonds meer aangewezen zijn om instellingen te stimuleren in hun beleid ten aanzien van oriëntering en studiekeuzebegeleiding dan loutere outputfinanciering. Voor de latere jaren is een outputfinanciering, die succesvolle trajecten en rendement beloont, wel verantwoord. Bij de start van studietrajecten is een financiering op inputbasis aangewezen. De hogeronderwijsfinanciering moet een zekere mate van mislukking en heroriëntering van studenten in die startfase kunnen aangaan, zonder de instellingen te straffen voor dit gebrek aan succes.

Vertrekkende van deze uitgangspunten werden in het financieringsmodel zowel input- als outputparameters opgenomen. Als inputparameter wordt het aantal opgenomen studiepunten ingebracht (studiepunten waarvoor een student in een diplomacontract inschrijft), dit tot op het ogenblik dat een student in één en dezelfde opleiding 60 studiepunten heeft verworven. Dit maakt het mogelijk de student op inputbasis te financieren tot wanneer hij in een opleiding voldoende

succes heeft verworven om ervan uit te gaan dat hij deze opleiding met succes zal voltooien. Vanaf het 61ste studiepoint wordt de instelling gefinancierd op basis van verworven studiepunten (outputfinanciering). Een studiepoint wordt als verworven beschouwd als de student een examencijfer van ten minste 10 op 20 heeft behaald.

Bij diplomacontracten bestaat het volume-element in de financieringsformule dus uit inputgegevens (aantal studiepunten waarvoor studenten inschrijven) en uit outputgegevens (het aantal verworven studiepunten). De inputfinanciering geldt enkel voor een bacheloropleiding: studenten die op basis van bijvoorbeeld een buitenlandse bachelorgraad in een masteropleiding inschrijven, worden onmiddellijk in de outputfinanciering geteld. Merk ook op dat studiepunten “verworven” op grond van een deliberatie niet gefinancierd worden.

Creditcontracten worden enkel gefinancierd op basis van outputgegevens (verworven studiepunten).

Er is een databank operationeel waarin alle input- en outputgegevens nodig voor de berekening van de werkingstoelagen worden verzameld en verwerkt.

Diplomabonus

Elk uitgereikt diploma genereert in het financieringsmodel een diplomabonus van 30 extra studiepunten. Deze diplomabonus geldt voor elk uitgereikt diploma van een professionele bachelor en voor elk uitgereikt diploma van een initiële masteropleiding. De diplomabonus wordt alleen toegekend als de student ten minste de helft van de studiepunten van de opleiding aan de uitreikende instelling heeft verworven. Hiermee wordt vermeden dat een diplomabonus wordt gegeven als de student maar kort aan de uitreikende instelling was ingeschreven. Hiermee wordt ook een stapeling van verwante opleidingen vermeden.

Bonus voor stopgezette opleidingen

Een instelling die een opleiding stopzet en/of afbouwt, wordt geconfronteerd met een niet onaanzienlijke kost. Om de stopzetting van opleidingen niet te belemmeren, wordt er in een uitdovende overgangsfinitanciering voorzien. De financieringspunten die door deze opleiding voor de stopzetting werden gegenereerd, blijven gedurende een bepaalde periode behouden. Daarbovenop wordt gedurende dezelfde periode in een rationalisatiebonus voorzien die nog eens de helft bedraagt van dit aantal financieringspunten. De periode waarvoor deze stimuli gelden, bedraagt het dubbele van de nominale studieduur van de betreffende opleiding (bijvoorbeeld voor een bacheloropleiding van 180 studiepunten - drie studiejaar, bedraagt deze overgangperiode 6 jaar). Na deze periode worden de middelen over vijf jaar afgebouwd (20 % per jaar). De Vlaamse Regering kan het behoud van de financiering van de afgebouwde

opleiding verlengen, indien bijvoorbeeld kan aangetoond worden dat de materiële en/of personele infrastructuur een zinvolle bestemming krijgt in afspraak met andere opleidingen (stageplaatsen, praktijkopleidingsplaatsen, enz.). Op die manier kan de heroriëntering van het betrokken personeel op een sociaal verantwoorde wijze gebeuren. De instelling behoudt deze rationalisatiebonus voor stopgezette opleidingen enkel wanneer er een goedgekeurd reorganisatieplan voor het betrokken personeel bestaat, waarin voor dit personeel voor een substantieel volume van zijn opdracht wordt voorzien in professionele omscholing en begeleiding.

Een vergelijkbare stimulans wordt gegeven bij overdracht van een opleiding (of van een geheel studiegebied) van een instelling naar een andere instelling die deze opleiding (of studiegebied) ook aanbiedt, wat eigenlijk neerkomt op een fusie van twee opleidingen of studiegebieden.

Weging van studentenkenmerken

Een aantal studenten in het hoger onderwijs heeft extra of specifieke leer- en studiebehoeften. Om aan deze behoeften te voldoen moeten de instellingen extra begeleiding inzetten. Het gaat hier vooral om de opleidingskwetsbare studenten. Mede voor ogen houdende dat de instroom nogal verschilt van instelling tot instelling is het moeilijk om studentenkenmerken te definiëren die een maat zijn voor de extra leer- en studiebehoeften en die op een verifieerbare en betrouwbare wijze kunnen gemeten worden.

- ▶ Studenten met een studiebeurs van de Vlaamse Gemeenschap hebben niet zo zeer minder goede slaagkansen in het hoger onderwijs (hun slaagkansen wijken niet significant af van de slaagkansen van niet-beursstudenten), maar komen in de regel uit een minder gunstige (of: meer kwetsbare) sociaal-economische thuissituatie. Net die studenten kunnen via het hoger onderwijs klimmen op de socio-economische ladder. Daarom worden in het nieuwe financieringssysteem het gewicht van de input- en outputgegevens gegenereerd door beursstudenten met een factor 1.5 verhoogd.
- ▶ Ook studenten met een functiebeperking hebben extra behoeften op het vlak van leermateriaal, begeleiding, enz. Voor deze studenten zal er ook een extra wegingcoëfficiënt van 1.5 toegepast worden.
- ▶ In het kader van gelijke kansen verdient het ook aanbeveling om de participatie van werkstudenten te stimuleren. Om dit te bewerkstelligen vormen het aanbieden van toegankelijke, flexibele deeltijdse studietrajecten en het valoriseren van eerder verworven kwalificaties en competenties belangrijke instrumenten. Tengevolge de complexere context waarin deze doelgroep studies aanvatten is het eveneens noodzakelijk om ook didactisch toegankelijke werkvormen te ontwikkelen en aan te bieden, aangepast aan de noden en mogelijkheden van deze doelgroep. Duidelijk is dat het louter aanbieden van afstandsonderwijs onvoldoende is om deze

doelgroep tot een redelijk studierendement te brengen. In het kader van het creëren van gelijke onderwijskansen kan derhalve geargumenteerd worden dat het onderwijs voor deze doelgroep door middel van een bijkomende financiering moet worden georganiseerd en bijgevolg een extra weging moet krijgen. Ook voor deze studenten wordt een weging van 1.5 toegekend.

Onderwijssociologisch onderzoek toont aan dat het diploma van de moeder een goede indicator is voor het cultureel kapitaal van een leerling of een student. Er zal onderzocht worden of het aangewezen is om deze indicator in de toekomst ook op te nemen in het financieringsmodel. Dit zal enkel gebeuren indien deze informatie uit andere databanken van de overheid kan worden gegenereerd.

Andere studentenkenmerken, zoals bijvoorbeeld de thuistaal, worden niet in aanmerking genomen in het financieringsmodel. De optie werd immers genomen om enkel die kenmerken op te nemen waarvan de gegevens op basis van objectieve en meetbare criteria kunnen gedefinieerd en verzameld worden.

Wegingcoëfficiënten van studiegebieden

Op het volume van de studiepunten wordt een weging toegepast die in rekening brengt de inspanningen die een instelling in de verschillende studiegebieden moet leveren en de middelen die de instelling moet inzetten in de studiegebieden om een studiepunt te verwerven. De wegingcoëfficiënt weerspiegelt tot op zekere hoogte de kostprijverschillen van de onderwijsactiviteiten in de verschillende disciplines te wijten aan laboratoriumuitrusting, extra assisterend personeel voor praktische oefeningen, materiaalkosten, ...

3.2.2 Het onderzoeksgedeelte

3.2.2.1 De onderzoekssokkel

Net als voor de onderwijsfinanciering is er ook voor het onderzoeksgedeelte een sokkel voorzien. De onderzoekssokkel is gelijk aan 100 miljoen euro. Dit bedrag wordt verdeeld onder de universiteiten op basis van het aantal doctoraten en het aantal publicaties. Ook hier wordt een minimale instellingsnorm vastgelegd.

De Universiteit Gent, van wie de onderfinanciering gedurende de voorbije jaren wordt onderkend, heeft in onderzoeksproductiviteit een relatieve achterstand opgelopen ten opzichte van de andere universiteiten. Deze achterstand is met

name zichtbaar in het aandeel voor publicaties en citaties en laat zich voelen in het variabel onderzoeksdeel. Deze universiteit wordt hiervoor gecompenseerd door tijdelijk een bijkomende onderzoekssoekel van 5 mln. euro toe te voegen.

3.2.2.2 Het variabel onderzoeksdeel

Het variabel onderzoeksdeel wordt verdeeld onder de universiteiten op basis van

- ▶ het aantal academisch gerichte bachelor- en initiële masterdiploma's uitgereikt door de universiteit en door de hogescholen die deel uitmaken van de associatie; op het aantal diploma's wordt de wegingscoëfficiënt van het studiegebied toegepast; het tijdsvenster bedraagt 4 academische jaren;
- ▶ het aantal diploma's van doctor uitgereikt door de universiteit; op de doctoraten wordt geen weging toegepast; het tijdsvenster bedraagt 4 academische jaren;
- ▶ het aantal publicaties en het aantal citaties, berekend over een periode van 10 jaar;
- ▶ het aantal eerste aanstellingen in een graad van het zelfstandig academisch personeel van:
 - ▷ personen die promoveerden tot doctor aan een andere dan de aanstellende universiteit;
 - ▷ personen die aan de aanstellende universiteit promoveerden tot doctor, maar gedurende de laatste vijf jaar ten minste drie jaar geen deel uitmaakten van het personeel bij deze of een andere universiteit, een universitair ziekenhuis, een hogeschool, een publieke onderzoeksorganisatie of een organisatie die structurele financiering krijgt vanaf de Vlaamse begroting;
 - ▷ personen van het vrouwelijk geslacht.

De gegevens (aantal doctoraten, aantal publicaties en citaties, aantal eerste aanstellingen) die gebruikt worden voor de verdeling van het variabel onderzoeksbudget, zijn dezelfde als de gegevens die gebruikt worden voor de berekening van de BOF⁽¹⁶⁾-sleutel.

¹⁶ BOF = Bijzonder Onderzoeksfonds. Via de Bijzondere Onderzoeksfondsen (BOF) beschikt elke universiteit over de middelen voor financiering van fundamenteel onderzoek. De verdeling gebeurt op basis van een verdeelsleutel, waarin onder meer het aantal tweedecyclusdiploma's, doctoraatsdiploma's en publicaties en citaties een rol spelen. De hoofdmoot van de BOF-financiering is ingeschreven op de onderwijsbegroting. Met de BOF-middelen kunnen de universiteiten een eigen onderzoeksbeleid uitwerken.

4 De berekening van de jaarlijkse werkingsuitkering van een instelling en het gegarandeerde minimum

Jaarlijks worden de werkingsuitkeringen van de hogeronderwijsinstellingen berekend overeenkomstig het hiervoor beschreven model: bedrag onderwijs-sokkel + bedrag variabel onderwijsdeel + bedrag onderzoekssokkel (enkel voor de universiteiten) + bedrag variabel onderzoeksdeel (enkel voor de universiteiten). Het bedrag dat aldus bekomen wordt voor elke instelling wordt de theoretische werkingsuitkering genoemd (dit is het bedrag dat de instelling overeenkomstig het nieuwe financieringsmodel zou moeten ontvangen). Aangezien de invoering van dit nieuwe bekostigingsmodel zou leiden tot verschuivingen van middelen tussen de instellingen, voorziet het decreet in een overgangssysteem. Tot en met het begrotingsjaar 2013 is er de garantie dat geen enkele instelling minder krijgt dan het geïndexeerde bedrag van 2007 (= het gegarandeerde minimum). M.a.w. een instelling waarvan de theoretische werkingsuitkering in een bepaald begrotingsjaar kleiner is dan het gegarandeerde minimum, ontvangt dit gegarandeerde minimumbedrag. Op deze regel is er één uitzondering: een instelling die niet aan de minimale instellingsnorm voor de onderwijs-sokkel komt, kan geen aanspraak maken op dit gegarandeerde minimumbedrag. Deze instelling wordt immers als te klein geacht om een doelmatige financiering toe te kennen.

Een instelling waarvan de theoretische werkingsuitkering groter is dan het gegarandeerde minimumbedrag, ontvangt – in tegenstelling tot wat verwacht zou kunnen worden – niet de volledige theoretische werkingsuitkering. De voorziene middelen zijn hiertoe niet toereikend.

Vanaf het begrotingsjaar 2014 wordt het nieuwe financieringsmodel volledig operationeel. Dit betekent dat vanaf dat jaar de instellingen die zullen groeien, hun groei vertaald zullen zien in een hogere werkingsuitkering, terwijl instellingen die een afname van de studentenpopulatie kennen, het bedrag van hun werkingsuitkering zullen zien dalen. Dit geldt zowel voor de instellingen die in de begrotingsjaren 2008 tot en met 2013 het gegarandeerde minimumbedrag ontvangen hebben als voor de andere. M.a.w. vanaf 2014 is het minimumbedrag niet langer gegarandeerd.

Deze werkwijze vergt uiteraard bijkomende middelen (6,9 miljoen euro bovenop een structurele verhoging met 5 miljoen euro van het deelbudget voor de professionele opleidingen) die dus een extra investering vormen in het hoger onderwijs. Deze bijkomende middelen hebben ervoor gezorgd dat in 2010 de kloof tussen de theoretische werkingsuitkering en de werkelijke werkingsuitkering voor instellingen nagenoeg helemaal gedicht was.

5 Evolutie van de deelbudgetten

Het nieuwe financieringsmodel is een half open model. Dit betekent dat het nieuwe mechanisme in de toekomst, bij stijgende participatie en succes, wat ondermeer de streefdoelen waren, zal leiden tot hogere uitgaven voor het hoger onderwijs.

Er wordt gewerkt met een kliksysteem dat vanaf het begrotingsjaar 2011 in werking treedt. Het kliksysteem is toegespitst op de variabele onderwijsdelen: wanneer de financieringspunten gegenereerd in een variabel onderwijsdeel met 2 % of meer toenemen of verminderen ten opzichte van vooraf vastgelegde referentiepunten, dan zal het bedrag van het betreffende variabel onderwijsdeel toenemen of verminderen. Het bedrag van het variabel onderwijsdeel wordt dan het volgende begrotingsjaar met 2 % naar boven of naar beneden aangepast en vast geklikt. Op het ogenblik dat er geklikt wordt – dit wil zeggen als het bedrag van het variabel onderwijsdeel naar boven of naar beneden aangepast wordt – worden nieuwe referentiepunten vastgelegd. Deze zijn de vorige + of – 2 %.

Er wordt in een uitzondering voorzien voor het variabel onderwijsdeel voor de professioneel gerichte opleidingen aan de hogescholen: een toename van 1 % van het aantal financieringspunten is voldoende om het bedrag voor dit onderwijsdeel te doen stijgen. Deze uitzondering blijft van toepassing tot op het ogenblik dat de waarde per financieringspunt in dit onderwijsdeel niet meer dan 2 % verschilt met de gemiddelde waarde per financieringspunt over de drie variabele onderwijsdelen heen. Het deelbudget voor de professioneel gerichte opleidingen aan de hogescholen gaat sneller groeien bij een toename van het aantal financieringspunten dan de andere deelbudgetten. Deze werkwijze draagt er toe bij dat de evolutie naar een gelijk bedrag per financieringspunt in de drie onderwijsdelen versneld wordt.

6 Aanmoedigingsfonds voor beleidsspeerpunten

Het nieuwe financieringsmodel moedigt de instellingen aan werk te maken van een betere (her)oriëntering en begeleiding van studenten en vooral voor doelgroepstudenten en opleidingskwetsbare studenten succeservaringen te realiseren. Uit de gesprekken met de instellingen en in de ‘Werkgroep succes’ is gebleken dat de instellingen de bekommernis van de overheid delen om gelijke kansen en diversiteit in het hoger onderwijs te realiseren en zo een tweede democratiseringsgolf in het hoger onderwijs op gang te brengen. Zij wensen deze beleidsdoelstelling echter te realiseren op uiteenlopende wijzen. De outputfinanciering wordt door de instellingen en de experts ervaren als een te uniforme aanpak van de problematiek van succes en gelijke kansen. Elke instelling wil eigen accenten leggen in de specifieke doelstellingen op het vlak van gelijke kansen en diversiteit en acties ontwikkelen die aansluiten bij het eigen profiel van de instelling.

Naast de bonussen voor doelgroepen die ingebouwd zijn in het hiervoor beschreven financieringsmechanisme, voorziet de overheid dan ook in een vorm van “incentive funding” of stimulansfinanciering, waarmee een bepaald volume van middelen op een contractuele manier over de instellingen wordt verdeeld en ingezet om de instellingen in staat te stellen om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren: het Aanmoedigingsfonds voor beleidsspeerpunten. Dit aanmoedigingsfonds laat de overheid toe om in het kader van gelijke kansen en diversiteit samen met de instellingen te zoeken naar die aanpak die de beste kansen op resultaat geeft in functie van de specifieke instroom van studenten en de eigen profilering van de instelling. In het aanmoedigingsfonds kan dus tussen overheid en elke instelling een eigen, gerichte aanpak worden afgesproken. Op die manier – maatwerk eerder dan een algemene benadering via de outputfinanciering – kan een meer gerichte en dus meer effectieve aanpak bewerkstelligd worden van gelijke kansen in het hoger onderwijs.

Voor dit ‘Aanmoedigingsfonds voor beleidsspeerpunten’ werden nieuwe middelen vrijgemaakt: in 2008 3 miljoen euro en in 2009 werd dit bedrag nog eens met 3 miljoen verhoogd. Het is de bedoeling om de middelen van dit aanmoedigingsfonds in te zetten voor het realiseren van met elke instelling afgesproken doelstellingen op het vlak van het aanmoedigen van gelijke kansen en diversiteit in het hoger onderwijs. In een beheersovereenkomst met elke instelling worden de specifieke doelstellingen en de indicatoren waarmee het bereiken van de doelstellingen zal worden geëvalueerd, vastgelegd. De beheersovereenkomsten hebben een looptijd van vijf jaar, maar voor de eerste beheersovereenkomst geldt een periode van drie jaar. Voor de eerste periode (2008-2010), die eerder het karakter van een proefperiode heeft, wordt het bedrag per instelling op een objectieve wijze verdeeld over de instellingen. Vanaf de tweede periode (2011-2015) zal de verdeling van de middelen aan de instellingen gebeuren op basis van performantie-indicatoren. Het totale bedrag van het aanmoedigingsfonds blijft evenwel constant (jaarlijks 6 miljoen euro). Op die manier wordt er

ook een competitief element in het aanmoedigingsfonds ingebouwd en worden de instellingen extra uitgedaagd om de doelstellingen ook effectief te bereiken.

7

Het leerkrediet

Studiesucces is een gedeelde verantwoordelijkheid van de instelling en van de student. De verantwoordelijkheid van de instelling komt tot uitdrukking in de outputfinanciering. Outputfinanciering moet de instelling aansporen om te zorgen dat de studenten hun opleiding voltooien. Dit heeft te maken met een goede opbouw van het programma, de studeerbaarheid van het programma, goede docenten en goede begeleiding. De instellingen kunnen maatregelen nemen om de studievoortgang in een opleiding te bewaken. Bij de inputfinanciering is de incentive voor de instellingen om studiesucces te bevorderen, geringer, al hebben zij vanzelfsprekend wel belang bij een goede doorstroming naar de volgende jaren.

Om de verantwoordelijkheid van de studenten voor studievoortgang in het hoger onderwijs uit te drukken, krijgt elke student een individueel leerkrediet. Alleen studenten met een positief leerkrediet zijn financierbaar. Studenten met een negatief leerkrediet zijn niet financierbaar. Dit betekent dat de hogeronderwijsinstelling noch inputfinanciering noch outputfinanciering krijgt voor deze studenten. De instelling beslist over de inschrijving van deze studenten. Als de instelling toestemming geeft tot inschrijving dan kan de instelling een verhoogd studiegeld vragen. Dat verhoogde studiegeld kan ten hoogste het dubbele van het normale studiegeld zijn.

Bij de start in het hoger onderwijs krijgt elke student een leerkrediet van 140 studiepunten. Het aantal opgenomen studiepunten bij de inschrijving in een bachelor- of masteropleiding in een academisch jaar wordt afgetrokken van dit leerkrediet. Voor inschrijving in een schakelprogramma of voorbereidingsprogramma wordt het leerkrediet niet gebruikt. De verworven studiepunten worden aan het leerkrediet toegevoegd. De eerste 60 verworven studiepunten worden daarbij dubbel geteld. Op die manier wordt succes bij de start van het traject in het hoger onderwijs extra gestimuleerd en beloond en kan de student, ook na enige mislukking, zijn leerkrediet toch weer snel naar een veilige hoogte opbouwen. Inschrijvingen voor een creditcontract worden eveneens in mindering gebracht van het leerkrediet. Verworven studiepunten via een creditcontract worden aan het leerkrediet toegevoegd, met dien verstande dat er geen dubbel telling is voor de eerste 60 verworven studiepunten. Aangezien de inschrijving voor examencontracten niet financierbaar zijn, worden deze inschrijvingen niet afgetrokken van het leerkrediet van een student. De afrekening van het leerkrediet gebeurt bij het begin en op het einde van elk academisch jaar of bij het begin en op het einde van elk semester.

Het systeem van leerkrediet werd ingevoerd in het academiejaar 2008-2009. Studenten die in dat academiejaar een inschrijving namen in een basisopleiding, startten op dat ogenblik met een leerkrediet van 140 studiepunten, ongeacht de studieloopbaan die deze studenten reeds afgelegd hadden in het hoger onderwijs. De volgende academiejaren wordt hierop verder gebouwd.

Bij het behalen van een masterdiploma wordt het initiële leerkrediet van 140 studiepunten opnieuw van het leerkrediet van de student afgetrokken. Daarmee wordt uitgedrukt dat de publieke bekostiging van hoger onderwijs voor deze student in principe beëindigd is. Een student die hierna nog een positief leerkrediet over heeft, kan opnieuw een inschrijving nemen in een gefinancierde opleiding in het hoger onderwijs. Op die manier wordt studiesucces beloond.

Om aan elke afgestudeerde toch nog de mogelijkheid te geven om later terug te keren naar het hoger onderwijs voor een verdere opleiding of voor bijscholing en herscholing, wordt het leerkrediet van jaar tot jaar met 10 studiepunten heropgebouwd tot een maximum van 60 studiepunten.

8

Rationalisatie van het hoger onderwijsaanbod: definitie, doelstellingen en randvoorwaarden

Rationalisatie kan worden gedefinieerd als het proces van aanpassing van het opleidingsaanbod aan universiteiten en hogescholen vanuit twee doelstellingen:

- ▶ Efficiëntie en doelmatigheid: concentratie van opleidingen teneinde schaalvoordelen te realiseren. Minder opleidingen betekent minder versnippering en dus grotere doelmatigheid. Vermijden van overmatig duplicerend en overlappend aanbod omwille van concurrentie.
- ▶ Kwaliteitsverhoging: opleidingsaanbod laten aansluiten bij reëel aanwezig academisch potentieel en onderzoekszwaartepunten in instellingen. Er is een beperkt academisch potentieel in Vlaanderen en niet alle opleidingen sluiten aan bij excellent onderzoek.

Over deze definitie bestaat een relatieve consensus, maar het zijn vanzelfsprekend nog erg algemene formuleringen. Rationalisatie dient onrechtstreeks ook andere doelen. Zo is het evident dat de tendens tot aanbodmaximalisatie bij de instellingen geleid heeft tot een verhoging van de werkdruk voor het personeel. Een meer doelmatig aanbod moet bij gelijkblijvende personeelsomkadering ook leiden tot een betere aanwending van de arbeidstijd en een kwalitatieve verbetering van de arbeidsomstandigheden voor het personeel.

Uit vroegere en huidige debatten kunnen een aantal elementen worden afgeleid van wat volgens de instellingen (en soms ook volgens studenten en vakbonden) rationalisering niet is. Het is zinvol de vele tegenwerpingen eens op te lijsten. Dit kan bijdragen tot een verfijning van het concept en de doelstellingen.

- ▶ Rationalisatie mag niet leiden tot een stilstand in de continue vernieuwing van het opleidingsaanbod. Er wordt gewaarschuwd tegen het gevaar van conservatisme, waarbij het moeilijker wordt om nieuwe opleidingen te laten ontstaan. Rationalisatie moet vergezeld kunnen gaan van geobjectiveerde procedures die nieuwe opleidingen mogelijk maken. Er is inderdaad een proces nodig van verantwoorde vernieuwing van het aanbod. Het Structuurdecreet biedt daartoe de nodige procedures via de toets macrodoelmatigheid bij de Erkenningscommissie en de toets nieuwe opleidingen bij de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie).
- ▶ Rationalisatie mag niet leiden tot een vermindering van de toegankelijkheid. Velen, inclusief regionale lobby's en studenten, gaan er van uit dat regionale aanwezigheid leidt tot meer participatie en dat verhogen van geografische afstanden vooral de rekrutering van kwetsbare doelgroepen hypothekeert. Hoewel voor deze stelling in de feiten wel enige grond is, zou deze logica moeten kunnen doorbroken worden. Ook voor kwetsbare studenten is een geografische verruiming van de horizon heilzaam. In deze context is het belangrijk een onderscheid te maken tussen professionele en academische opleidingen enerzijds en tussen bachelor- en masteropleidingen anderzijds. Regionale spreiding van professionele bachelors en van sommige academische bachelors, maar tegelijk sterke concentratie van masters rond onderzoekszwaartepunten is een te verdedigen optie.
- ▶ Rationalisatie mag niet leiden tot een inhoudelijke of levensbeschouwelijke verschraling van het aanbod. Extern pluralisme is en blijft in een aantal studiegebieden een belangrijke waarde.
- ▶ Rationalisatie mag niet leiden tot veel unieke opleidingen. Om monopolies te vermijden en competitie aan te wakkeren is het ideaal dat er van de meeste opleidingen minstens twee zijn binnen het Vlaamse hoger onderwijslandschap.
- ▶ Rationalisatie mag niet leiden tot vernietiging van kennisinfrastructuur, hetgeen in concreto betekent: niet minder instellingen en niet minder personeel. Betoogd wordt dat de gebeurde investeringen in kennisinfrastructuur moeten kunnen renderen. In vergelijking met het buitenland heeft Vlaanderen niet te veel universiteiten, al is er voor die instellingen die niet aan de instellingsnorm komen, een evident probleem van schaal-grootte. Bij de hogescholen is er wellicht nog enige ruimte voor verdere concentratie.

- ▶ Een rationalisatie kan niet top-down opgelegd worden, maar moet zoveel als mogelijk door de instellingen zelf worden onderhandeld in sectorplannen. Onder vakgenoten is men tot veel bereid, omdat men wel degelijk elkaars sterktes en zwaktes kent. Niettemin moet de politieke leiding over het proces duidelijk aanwezig zijn. Vanuit het decreet en de regering moeten de kaders aangegeven worden waarbinnen instellingen en studiegebieden tot rationalisatie kunnen komen. Er is dus een wisselwerking nodig van centrale sturing enerzijds en van concrete uitwerking door studiegebieden en instellingen anderzijds.
- ▶ Men komt maar tot rationalisatie wanneer er voldoende politieke maar ook materiële druk is. De opzet moet zo zijn dat wanneer men niet in rationalisatie slaagt, er automatisch (dus zonder bijkomende politieke besluitvorming) andere mechanismen in werking treden, zoals rationalisatienormen of financiële sancties. Hierbij moet vermeden worden dat deze leiden tot strategisch gedrag, waarbij het globale rationalisatieproces in het gedrang kan komen (dit kan het geval zijn bij rationalisatienormen, waarbij grote opleidingen geen belang hebben om zelf ook iets te doen).
- ▶ Binnen de associaties zijn er al verschillende processen van rationalisatie van het opleidingsaanbod opgestart. Tegelijk moet het rationalisatieproces in Vlaanderen ook over de associaties heen gebeuren. Dat kan door per studiegebied of groepen van studiegebieden heen rationalisatieplannen te maken, die dus alle instellingen en associaties tegelijk in de boot nemen.

Van het oorspronkelijk voornemen om het nieuwe financieringsmodel en vooral om de structurele verhogingen van de budgetten te koppelen aan een rationalisatie van het opleidingsaanbod blijft in 2010 niets meer over. In het kader van de besparingen werden de budgetten voor het financieren van de kosten van rationalisatieplannen en van herstructureringskosten geschrapt. Nochtans zijn er heel veel opleidingen met een zeer laag aantal studenten niet leefbaar zonder cross-subsidiëring vanuit andere opleidingen. Dit knaagt aan de efficiency en aan de effectiviteit van het gehele hoger onderwijsstelsel.

9

Impact en effecten van het nieuwe financieringsmodel

Of het nieuwe financieringsmodel de verwachtingen zal waarmaken of niet zal moeten blijken bij de evaluatie ervan die in deze legislatuur zal uitgevoerd worden. Het model is in ieder geval overleefd in de zoektocht naar besparingen om het budget van de Vlaamse overheid in evenwicht te brengen. Dit niettegenstaande de voorspelling dat de deelbudgetten voor de professionele opleidingen aan de hogescholen en voor de universitaire opleidingen zullen stijgen met 2 % in 2011 en 2012 en wellicht ook nog in daaropvolgende begrotingsjaren door de toepassing van het kliksysteem. Toch zullen de instellingen ten gevolge van de Vlaamse begrotingsproblemen in 2011 een lineaire besparing van 1,27 % ten opzichte van de budgetten 2010 moeten slikken. Dit wordt de komende jaren (maximum besparing: 16,3 miljoen euro) herhaald (doch niet cumulatief) tenzij de financieel-economische toestand sterk verbetert.

Als de instellingen collectief beter presteren op het vlak van onderwijs (meer studenten aantrekken, meer beursstudenten of werkstudenten aantrekken, een hoger studierendement realiseren en meer afgestudeerden afleveren) dan worden ze collectief beloond door een stijging van het deelbudget. Als binnen de bandbreedte van 2 % één instelling beter doet dan de andere en die andere instellingen presteren op hetzelfde niveau, dan wordt die ene instelling daarvoor beloond ten koste van de andere instellingen.

De voorziene financieringsboni zouden de stabiliteit van het model kunnen ondergraven. Een bonus van 1.5 heeft immers een grote impact. Daarom werd het aandeel van de financieringsboni voor beursstudenten, studenten met een functiebeperking en werkstudenten beperkt. Dat is evenwel niet het geval voor de financieringsboni die voorzien zijn voor het stopzetten van opleidingen of voor de fusie/overname van opleidingen. Deze boni, die beschouwd worden als een stimulans voor een rationalisatie van het opleidingsaanbod, zouden het systeem kunnen ontwrichten als er te veel opleidingen hiervoor in aanmerking komen.

Als de universiteiten het collectief beter doen op het vlak van onderzoek (meer publicaties en meer citaties) dan worden ze daarvoor collectief niet beloond. De stijging van de enveloppe voor het onderzoeksvariabel deel is immers enkel afhankelijk van de stijging van het onderwijsvariabel deel en dit om de verhouding van 55 % onderwijs en 45 % onderzoek zoveel mogelijk te garanderen. Op termijn zal het aandeel onderwijs stijgen omdat het budget van de onderzoeks-sokkel niet verandert en het bedrag van de onderzoeks-sokkel vrij substantieel is.

De gewichten die in het nieuwe model worden gehanteerd voor de verschillende studiegebieden en opleidingen zijn overgenomen uit de vroegere finan-

cieringsmodellen van de hogescholen en universiteiten. Evenwel blijkt uit een benchmarking studie dat de gebruikte gewichten geen goede weerspiegeling meer zijn van de kostprijdsdeterminanten van een opleiding. Een verhouding van 1:3 van de geesteswetenschappen en sociale wetenschappen versus de natuurwetenschappen lijkt in een internationaal vergelijkend perspectief overdreven te zijn ten nadele van de geesteswetenschappen en vooral van de sociale wetenschappen. De gewichten voor de universitaire opleidingen zijn nog deze van de wet van 1971 die toen gebaseerd waren op de behoeften aan personeel (omkadering) – zowel onderwijzend, wetenschappelijk en administratief en technisch personeel – en aan materiaal en uitrusting (o.a. laboratoria). Opleidingen met veel laboratoria vergen meer wetenschappelijk en technisch personeel en dat werd weerspiegeld in de kosten van de opleiding. Doch intussen worden er ook in de geesteswetenschappen en sociale wetenschappen meer arbeidsintensieve leer- en onderwijsvormen gehanteerd (seminaries, zelfstandig begeleid leren, stages, ...). De gewichten voor de hogeschoolopleidingen zijn tot stand gekomen in 1994 en zijn een weerspiegeling van de vroegere financieringsmethodiek via lestijden. En deze methodiek was in het voordeel van de kleinere opleidingen, met als consequentie dat het puntengewicht voor bijvoorbeeld een academische opleiding van industriële wetenschappen lager is dan het puntengewicht van een lerarenopleiding.

Als een universiteit deze puntengewichten zou doorvertalen naar haar eigen interne allocatiemodel dan komen de geesteswetenschappen en sociale wetenschappen onder druk, des te meer omdat het aandeel van deze wetenschappen in de onderzoeksoutput die als grondslag dient voor de allocatie van het onderzoeksvariabel deel zeer beperkt is. Tot nu toe worden alleen de publicaties, citaties en proceedings verwerkt in de ISI-databank meegenomen. Dit representeert maar een klein deel van de Vlaamse onderzoeksoutput in de geesteswetenschappen en de sociale wetenschappen. Om hieraan tegemoet te komen werd er beslist om een Vlaams Academisch Bibliografisch Bestand te ontwikkelen om de Vlaamse onderzoeksoutput in de geesteswetenschappen en sociale wetenschappen te kunnen meten en te kunnen meenemen in de verdeling van het budget van het onderzoeksvariabel deel.

De financieringsstromen – zowel voor onderwijs als voor onderzoek – naar de geesteswetenschappen en de sociale wetenschappen, waarin nochtans veel studenten geteld worden, zijn beduidend lager dan de financieringsstromen naar de natuurwetenschappen en de technische wetenschappen, waarin men veel opleidingen aantreft met lage studentenaantallen. Op die manier dreigt het universitaire bestel uit evenwicht te geraken en kan de leefbaarheid (sustainability) ervan in gevaar komen. De oplossing van de grote maatschappelijke vraagstukken vergt de ontwikkeling en de productie van meer kennis in alle disciplines, niet alleen in de natuurwetenschappen, de biomedische wetenschappen of de technische wetenschappen.

Het financieringsmodel hanteert een multi-indicatoren of multiparameter formule voor de verdeling van het budget. Op die manier kunnen instellingen niet

echt hun budget maximaliseren door in te zetten op één parameter. Dit heeft als gevolg dat de potentiële nadelen en negatieve effecten van elke parameter afzonderlijk geheel of gedeeltelijk geneutraliseerd worden tenzij de instellingen collectief zouden kiezen voor een kwaliteitsverlaging en het onderwijsrendement artificieel zouden opdrijven.

10 Conclusies en uitdagingen

Met het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsuitkeringen van de hogescholen en universiteiten worden ambitieuze doelstellingen nagestreefd. Om deze doelstellingen te realiseren – verhogen van de participatie, ook van studenten van ondervertegenwoordigde groepen in het hoger onderwijs, en verbeteren van het studierendement – worden in het financieringsmechanisme parameters ingebouwd en worden financieringsboni toegepast. De parameters van het financieringsmodel voor de hogescholen weerspiegelen het volume van onderwijsactiviteiten: het aantal opgenomen studiepunten, het aantal verworven studiepunten, het aantal uitgereikte diploma's van bachelor (in het professioneel hoger onderwijs) en van master (in het academisch onderwijs). Voor het onderwijsvariabel deel worden deze punten vermenigvuldigd met het puntengewicht van de opleiding. Daarnaast zijn er nog de financieringsboni van 1.5.

De parameters van het financieringsmodel voor de universiteiten weerspiegelen zowel het volume van onderwijsactiviteiten als het volume van onderzoeksactiviteiten. Voor het meten van de onderwijsactiviteiten zijn dat: het aantal opgenomen studiepunten, het aantal verworven studiepunten, het aantal uitgereikte diploma's van master. Daarnaast zijn er nog de financieringsboni van 1.5. Voor het meten van de onderzoeksactiviteiten zijn dat: het aantal doctoraten, het aantal uitgereikte diploma's van bachelor en master in het academische onderwijs door alle instellingen behorende tot de associatie, het aantal publicaties en citaties en procedings.

De evaluatie van het financieringssysteem – decretaal voorzien tegen 2014 – zal moeten uitwijzen of het in staat is een bijdrage te leveren aan het verwezenlijken van de vooropgestelde doelstellingen. Daarenboven zal in de evaluatie moeten nagegaan worden of het systeem geen ongewenste neveneffecten creëert. In punt 9. Impact en effecten van het nieuwe financieringsmodel wordt op een aantal mogelijke gevaren gewezen.

Ook het ingevoerde systeem van leerkrediet moet geëvalueerd worden. Ondanks de vrij eenvoudige uitgangspunten – opgenomen studiepunten worden afgetrokken van het leerkrediet, verworven studiepunten worden opnieuw bijgeteld – wijzen sommigen op het complexe karakter van het systeem en wordt er gewaarschuwd voor mogelijke, ongewenste neveneffecten.

Het huidige financieringsmodel voorziet niet in een stimulans voor het bevorderen van de internationale mobiliteit van studenten. In het kader van het Bologna-proces is het stimuleren van de internationale mobiliteit een groot aandachtspunt. Het is dan ook noodzakelijk dat er onderzocht wordt hoe het financieringsmodel kan aangepast worden om de mobiliteit van Vlaamse studenten naar buitenlandse hogeronderwijsinstellingen te ondersteunen. Ook moet er verder nagedacht worden hoe het systeem levenslang leren, een andere belangrijke beleidsprioriteit, nog sterker kan ondersteunen.

Een belangrijke kortetermijnuitdaging is het verzekeren van de toekomst van de academiserende hogeschoolopleidingen (de vroegere tweecyclopleidingen). Er wordt eerstdaags een maatschappelijk debat opgestart over de plaats van deze opleidingen in het Vlaamse hoger onderwijslandschap: integreren ze na afloop van het academiseringsproces (voorzien rond 2013) in de universiteiten of blijven ze een plaats behouden in de hogescholen? De resultaten van dit maatschappelijk debat kunnen een grote structuurverandering teweegbrengen. Zeker is dat de resultaten van deze discussie een impact zullen hebben op de financiering, het financieringsmechanisme en de evolutie van de financiering. Zeker is ook dat een eventuele integratie van de academiserende hogeschoolopleidingen in de universiteiten een kostprijs zal hebben. In de regeringsverklaring wordt toegezegd dat het globale budget voor het hoger onderwijs met 10 % zal toenemen. Rekening houdend met de budgettaire context van de Vlaamse overheid, zal het niet evident zijn om de stijging in deze legislatuur volledig te realiseren.

Hierbij aansluitend blijft er het rationalisatieprobleem. Door het sneuvelen van de voorziene rationalisatiemiddelen in de begrotingsbesprekingen wordt de vraag gesteld hoe het verdere rationalisatieproces moet verlopen.

Overzicht van de financieringsstromen:

De Vlaamse overheid, via de minister bevoegd voor onderwijs, verleent buiten de werkingsuitkeringen ook andere financieringsmiddelen aan de hogescholen en de universiteiten. Box 9 geeft hiervan een overzicht (initiële begroting 2010):

Box 9: Financieringsmiddelen hogescholen en universiteiten

Hogescholen		Universiteiten	
reguliere werkingstoelage	651.985	reguliere werkingstoelage (onderwijs- en onderzoeksdeel)	653.620
academiseringsmiddelen	30.000	subsidie ten bate van het Bijzonder Onderzoeksfonds (BOF)	104.000
subsidie voor sociale voorzieningen voor studenten	28.334	subsidie voor sociale voorzieningen voor studenten	15.663
subsidie voor investeringen	23.245	subsidie voor investeringen	26.921
subsidie voor projectmatig wetenschappelijk onderzoek (via minister bevoegd voor wetenschappen en innovatie)	9.380	subsidie vrije universiteiten (compensatie hogere socialezekerheidspremies en aanvullend pensioen)	24.016

bedragen in 1.000 EUR

Daarnaast zijn er nog allerhande subsidies aan de universiteiten die vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister bevoegd voor wetenschappen en innovatie. In box 10 wordt hiervan een overzicht gegeven (initiële begroting 2010):

Box 10: Subsidies aan universiteiten via de minister bevoegd voor wetenschappen en innovatie

- ▶ Odysseusprogramma ⁽¹⁷⁾: 12.600 Keuro ⁽¹⁸⁾
- ▶ Methusalemprogramma ⁽¹⁹⁾: 20.076 Keuro
- ▶ Specifieke subsidies aan het Bijzonder Onderzoeksfonds: 12.533 Keuro
- ▶ Bijdrage aan het Industrieel Onderzoeksfonds ⁽²⁰⁾: 17.022 Keuro
- ▶ Universitaire Interfacediensten ⁽²¹⁾: 2.819 Keuro

Naast deze middelen die rechtstreeks aan de instellingen worden toegekend zijn er nog budgetten voor wetenschappen en innovatie die gealloceerd worden op basis van ingediende onderzoeksvoorstellen en op basis van interuniversitaire competitie. Deze zijn opgenomen in box 11 (initiële begroting 2010):

17 Het Odysseusprogramma heeft tot doel eminente onderzoekers, die in het buitenland een carrière hebben uitgebouwd, naar Vlaanderen te halen. De toponderzoekers en onderzoekers met hoog potentieel om dit te worden krijgen een aanstelling in een Vlaamse universiteit en het fwo (Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen) zorgt voor een belangrijke startfinanciering voor een periode van vijf jaar. Met de Odysseusfinanciering kunnen deze onderzoekers een eigen onderzoeksgroep uitbouwen of een onderzoekslijn opzetten en zich progressief in het Vlaams onderzoeksbestel inschakelen.

18 Keuro = 1.000 euro

19 Het Methusalemprogramma wil Vlaamse toponderzoekers voor een lange duur een structurele financiering geven. Dankzij dit programma moeten deze wetenschappers niet elk jaar naar de nodige financiering zoeken, maar kunnen ze op langere termijn aan hun onderzoeksproject werken..

20 Een Industrieel Onderzoeksfonds (iof) is een intern bestemmingsfonds van een associatie of een universiteit. De middelen van een iof worden aangewend voor strategisch basisonderzoek en toegepast wetenschappelijk onderzoek, met economische finaliteit, in de schoot van de associatie/universiteit. De doelstellingen van een iof zijn, op korte tot middellange termijn, de wisselwerking tussen de associatie en het bedrijfsleven te stimuleren en een portefeuille van toepassingsgerichte kennis bij de associatie op te bouwen. Op middellange tot lange termijn moet een iof resulteren in de betere afstemming van het strategisch basisonderzoek en toegepast wetenschappelijk onderzoek op de economische behoeften en de toepassing en valorisatie van de opgebouwde portefeuille van kennis in het bedrijfsleven.

21 Aan de universiteiten wordt door de Vlaamse overheid financiële steun verleend voor de ondersteuning van interfaceactiviteiten. Dit zijn activiteiten ter bevordering van :

- a) de samenwerking tussen de universiteiten en bedrijven;
- b) de economische valorisatie van het universitair onderzoek;
- c) de oprichting van spin-offbedrijven door de universiteiten;

Box 11

- ▶ budget fwo-Vlaanderen (Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen): onderzoeksprojecten en doctoraatsbeurzen en postdoc-mandaten: 120.063 Keuro
- ▶ budget iwt-Vlaanderen (Agentschap voor Innovatie door Wetenschap en Technologie): doctoraatsbeurzen voor doctoraatsprojecten met een potentiële economische of maatschappelijke impact: 32.092 Keuro
- ▶ programma Strategisch Basisonderzoek ⁽²²⁾: 36.674 Keuro
- ▶ programma Technologie Transfer ⁽²³⁾: 8.454 Keuro
- ▶ subsidie voor grote onderzoeksinfrastructuur en -uitrusting (Herculesstichting): 14.250 Keuro

Het iwt ondersteunt daarenboven ook onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten van bedrijven. Een deel van deze middelen gaan via onderzoekscontracten met bedrijven naar universiteiten en hogescholen.

Concluderend: naast de reguliere financieringsstromen zijn er nog vele andere financieringskanalen beschikbaar die vooral de onderzoeks- en innovatiefunctie en rol van de universiteiten en hogescholen moeten ondersteunen.

Box 12 biedt bij wijze van illustratie een beknopte inventaris van de financieringsbronnen van een universiteit ⁽²⁴⁾. Box 13 situeert de begroting voor het hoger onderwijs ten opzichte van het Vlaamse Bruto Regionaal Product van Vlaanderen en binnen het ruimer kader van de (onderwijs)begroting.

22 Het programma Strategisch BasisOnderzoek (sbo) ondersteunt projecten waarin strategisch basisonderzoek wordt uitgevoerd door consortia van Vlaamse onderzoeksgroepen, actief binnen onderzoeksinstellingen, en waar mogelijk bedrijven. Deze projecten zijn gericht op de uitvoering van kwalitatief hoogstaand en uitdagend onderzoek met brede toepassingsmogelijkheden (op langere termijn) in de economische sfeer of in de maatschappelijke sfeer. Die toepassingsmogelijkheden moeten in de eerste plaats in een Vlaamse context aangetoond te worden. Strategisch basisonderzoek situeert zich tussen het fundamenteel algemeen kennisverruimend onderzoek (doorgaans aan de universiteiten en onderzoeksinstellingen) en het meer specifiek gericht toegepast onderzoek (doorgaans bij de bedrijven, overheidsinstellingen en andere economische of maatschappelijke actoren). Zowel universiteiten, hogescholen als o&o actoren kunnen naar deze financiering kandideren, bij voorkeur onder de vorm van consortia.

23 Met projecten van TEchnologieTRAnsfer wordt een dubbele doelstelling beoogd:

- ▶ de innovatiecapaciteit van bedrijven en organisaties vergroten door technologie en kennis te vertalen in concrete toepassingen via aangepaste informatie en demonstraties op maat;
- ▶ de kennisbasis bij hogeronderwijsinstellingen te verbeteren. TETRA-projecten zetten niet alleen het onderwijs zelf kracht bij, maar versterken ook de maatschappelijke rol van instellingen van hoger onderwijs door wisselwerking te stimuleren met technologische, economische en maatschappelijke actoren.

24 Gemiddelde universiteit.

Box 12: Beknopte inventaris van de financieringsbronnen van een universiteit

1.	Publieke middelen	66,7 %
	a. Basisfinanciering	38,0 %
	b. Lump sum onderzoek	7,6 %
	c. Onderzoeksprojecten research councils	8,9 %
	d. Onderzoeksprojecten publieke overheden	6,1 %
	e. Investeringsubsidies	1,7 %
	f. Budget studentenvoorzieningen	0,8 %
	g. Andere publieke inkomsten	3,6 %
2.	EU-middelen	2,8 %
3.	Private sector	23,2 %
4.	Studenten	2,1 %
5.	Opbrengsten eigen goederen	5,0 %

Box 13: Enkele beknopte cijfers

Bruto Regionaal Product Vlaanderen (*)	194.074.800
Bruto Regionaal Product Vlaamse Gemeenschap (VL + 2‰ verdeling Brussel) (*)	206.636.260
Totale uitgaven begroting Vlaamse Gemeenschap (**)	24.969.484
Totale onderwijsbegroting (**)	9.872.869
Totale begroting hoger onderwijs (**)	1.676.112
Totale begroting wetenschap en innovatie (**)	789.128

(*) cijfers 2007

(**) cijfers 2010

11 Bibliografie

Centre for Higher Education Policy Studies, Bekostigingstarieven in het hoger onderwijs. Een vergelijking van zeven landen, november 2005.

Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation. Communication of the Commission to the Council and European Parliament COM(2006) 208 Final.

Rapport van de ministeriële Commissie: Optimalisatie en rationalisatie van het hoger onderwijslandschap en –aanbod, februari 2008 (www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/publicaties)

Vervolgrapport van de ministeriële Commissie. Deel I. Analyse van de masteropleidingen, november 2008 (www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/publicaties)

Vervolgrapport van de ministeriële Commissie. Deel II. Uitdagingen van de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten, januari 2009 (www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/publicaties)

Funding systems and their Effects on Higher Education Systems. OECD Education working paper n°6, maart 2007.