

De toekomst van de academische hogeschoolopleidingen in het Vlaamse hogeronderwijslandschap – Synthesenota op vraag van de Vlaamse Regering

Dirk Van Damme¹ – 15 januari 2010

1. Inleiding

a) Situering

Op 18 december 2009 stemde de Vlaamse Regering in met de principes en werkwijze voorgesteld door minister Pascal Smet betreffende “de organisatie van het maatschappelijk debat over de mogelijke integratie van de academiserende opleidingen van de hogescholen in de universiteiten”. Bij die gelegenheid heeft de Vlaamse Regering mij gevraagd om als onafhankelijke deskundige een beknopte synthesenota (*‘green paper’*) te schrijven die als start zou kunnen dienen voor het maatschappelijk debat, in overeenstemming met het regeerakkoord en de beleidsnota en gebaseerd op de rapporten van de Commissie Soete.

De beoogde timing voorziet de oplevering van deze synthesenota tegen midden januari 2010, met het oog op de spoedige opstart van de werkzaamheden van de door de Regering samengestelde werkgroep in de loop van de maand januari. De tijd ontbreekt dus voor uitgebreid overleg met alle betrokkenen. Dit overleg en het door het regeerakkoord voorziene debat grijpen ook best plaats in de voorziene werkgroep. Deze synthesenota bindt dan ook enkel de auteur. Hij heeft gemeend er goed aan te doen deze nota niet te beperken tot de synthese van reeds voorliggend materiaal, maar op een aantal knelpunten ook eigen voorstellen te ontwikkelen die aan de Regering en de werkgroep kunnen worden voorgelegd.

De ambitie van onderhavige nota is niet zozeer om een overzicht te bieden van alle standpunten en adviezen, noch van de geschiedenis van dit dossier die immers voor elke geïnformeerde lezer als gekend mag worden beschouwd, maar strekt er toe een perspectief te bieden op een breed gedragen oplossingscenario. Het bereiken van een maatschappelijke consensus is daarbij echter geen doel op zich; het belangrijkste criterium moet immers het verzekeren van de kwaliteit van het Vlaamse hoger onderwijs in een internationaliserende context zijn.

Tijdens de vorige legislatuur kwam de Commissie Soete² tot een duidelijke visie en advies betreffende de integratie van de academische³ hogeschoolopleidingen in de universiteiten. De toenmalige minister

¹ Hoofd van het Centre for Educational Research and Innovation bij te OESO te Parijs, gastprofessor Vakgroep Onderwijskunde Universiteit Gent, ere-kabinetschef Onderwijs bij minister Frank Vandenbroucke (2004-08), contact dirk.vandamme@oecd.org

van onderwijs, Frank Vandenbroucke, stelde vast dat er onvoldoende maatschappelijk en politiek draagvlak was om binnen de lopende legislatuur de nodige decretale initiatieven te nemen. In het regeerakkoord van de huidige Vlaamse Regering wordt gesteld dat het rapport van de Commissie Soete een goede vertrekbasis vormt, maar wordt voorzien in een maatschappelijk debat over de te vervullen voorwaarden. Tevens wordt een afzonderlijke beslissing in het vooruitzicht gesteld over de academische kunstopleidingen.

Zoals blijkt uit de vele standpunten en adviezen die werden uitgebracht gedurende het afgelopen jaar, zijn er vaak fundamentele meningsverschillen op cruciale punten van het dossier. Het vinden van een totale consensus zal onmogelijk zijn en elke politieke beslissing ter zake zal moed en doortastendheid vergen. Uiteraard zal de Regering daarbij een voldoende groot draagvlak willen bewerkstelligen voor de uiteindelijk genomen politieke opties. Om dit te kunnen bereiken zal best niet de grootste gemene deler worden gezocht, maar moet een coherente visie worden ontwikkeld op de gehele toekomst van het Vlaamse hogeronderwijslandschap die als gezaghebbend en perspectiefvol wordt ervaren.

b) Timing

In de implementatie van de Bologna-Verklaring (1999) heeft Vlaanderen zijn hoger onderwijs ingrijpend en in snel tempo hervormd. Het definiëren van het toekomstperspectief voor de academische hogeschoolopleidingen in samenhang met het uitstippelen van een visie op het hogeronderwijslandschap kan als het sluitstuk van deze hervormingsbeweging worden beschouwd. Verder tijdsverlies zou het plukken van de vruchten van deze succesvolle hervormingen kunnen hypothekeren. Gebrek aan perspectief op de uiteindelijke toekomst kan het academiseringsproces ondergraven. Om deze en andere redenen is het dan ook noodzakelijk om op vrij korte termijn het maatschappelijk debat te voeren en de nodige politieke beslissingen te nemen.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de principiële en politieke beslissingen enerzijds, die best zo snel mogelijk worden genomen, en de implementatie ervan, die meerdere jaren in beslag kan nemen. In deze nota wordt een perspectief voorgesteld waarbij de decretale basis in 2011 wordt gelegd, maar waarbij de implementatie ervan zich een eind ver in de volgende legislatuur kan uitrollen.

c) Financiering

In de voorbije legislatuur heeft het Vlaamse hoger onderwijs een budgettaire groei van meer dan 10% gekend. De huidige budgettaire context voor de Vlaamse Regering maakt het voor de eerstvolgende jaren onmogelijk om dit groeiritme aan te houden. De huidige Vlaamse Regering heeft in haar regeerakkoord een nieuwe stijging van 10% aangekondigd in functie van het dichterbij brengen van de Europese norm van 2% BRP, maar het valt af te wachten of de budgettaire omstandigheden in de tweede helft van de legislatuur zodanig zullen verbeterd zijn dat dit realistisch is.

² Meer bepaald in Deel II van het Vervolrapport uitgebracht in januari 2009.

³ Vaak worden de termen 'academische' en 'academiserende' door elkaar gebruikt. Omdat ervan uitgegaan kan worden dat het in onderhavige nota voorgestelde perspectief enkel die opleidingen betreft die na accreditatie als academisch worden erkend – ook al volgt de accreditatie in de tijd eventueel op de integratiebeweging –, wordt hier consequent de term 'academische opleidingen' gehanteerd. Er is dan geen enkele reden meer om een verschillende terminologie te hanteren.

De onzekerheid over het budgettaire perspectief staat op enigszins gespannen voet met de in vorig punt bepleite spoed in het besluitvormingsproces. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de Regering in haar besluitvorming nu een budgettaire groei voor het hoger onderwijs zal kunnen opnemen die in de orde van grootte ligt die door sommige prognoses (150 mio € en meer) voor dit dossier werden vooropgesteld. Het vertragen van de besluitvorming omwille van het gebrek aan voldoende budgettaire perspectief is beslist niet aan te raden omwille van de potentieel nefaste gevolgen op de kwaliteit en het toekomstperspectief van de betreffende opleidingen. Er moet dus een visie ontwikkeld worden waarbij de politieke besluitvorming ook binnen de huidige budgettaire projecties voor de huidige legislatuur mogelijk blijft. Tegelijk zal de uitvoering van de in deze synthesesnota bepleite perspectief verschillende jaren vergen. In de tweede helft van de legislatuur dient de Regering dan de nodige middelen vrij te maken, in overeenstemming met het regeerakkoord, om dit stappenplan te ondersteunen met bijkomende middelen. De politieke consensus zal van dien aard moeten zijn dat ook voldoende garanties kunnen geboden worden op het budgettaire perspectief gedurende de volgende legislatuur. Het gros van de budgettaire inspanningen voor de integratiebeweging zelf zal immers in de volgende legislatuur moeten worden ingepland.

d) Regulering

Tot dusver zijn vrijwel alle (de feitelijke associatievorming uitgezonderd) grondige ingrepen in de structuur en het landschap van het Vlaamse hoger onderwijs gebeurd na grondig overleg en met de nodige politieke en juridische regulering. Zonder twijfel draagt dit bij tot de collectieve sterkte en kwaliteit van het Vlaamse hogeronderwijsbestel. Theoretisch beschikt het vrij gesubsidieerd onderwijs op grond van de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van onderwijs over mogelijkheden om eigenhandig beslissingen te nemen die niet alleen de eigen instellingen maar ook de positie van andere instellingen in het landschap raken. Daar is gelukkig slechts zelden van gebruik gemaakt. De gelijke financiering van de verschillende soorten instellingen, de verregaande decretale vormgeving van het hoger onderwijs en de publiekrechtelijke aard van de uitgereikte onderwijsdiploma's impliceren dat het gehele Vlaamse hoger onderwijs zich in een feitelijke publieke ruimte bevindt waarin grondige hervormingen best gebeuren op basis van een publiek debat en een daarop gebaseerde politieke besluitvorming. Dit geldt bij uitstek ook voor dit dossier waar eenzijdige beslissingen verregaande invloed hebben op het gehele bestel. Bovendien zou dit tot grote verwarring bij studenten en hun families en bij werkgevers kunnen leiden. Heldere, transparante en eenduidige definities en percepties van waar diploma's voor staan, vormen noodzakelijke ingrediënten van een succesvol hogeronderwijsbestel.

Het zorgvuldig uittekenen van de beslissingen en van het stappenplan van de implementatie ervan moet garanderen dat de aard en timing van de hervormingen schadelijke vormen van competitie in het bestel zouden introduceren. Als regel moet gelden dat voor alle opleidingen in eenzelfde studiegebied in Vlaanderen op een bepaald moment in de tijd eenzelfde toestand van kracht is ("gelijk oversteken").

Wat ook de aard en richting van de politieke besluitvorming zij, het verdient dus grote aanbeveling om de operatie decretaal vorm te geven zoals het behoort, met grote zorgvuldigheid maar ook met grote zuinigheid inzake regelgeving.

Sommige implicaties van de operatie zullen bij bijzonder decreet moeten geregeld worden, hetgeen veronderstelt dat best zo vroeg mogelijk in het besluitvormingsproces de nodige politieke waarborgen voor een bijzondere meerderheid worden ingebouwd. Overigens is er gedurende het gehele hervormingsproces in het hoger onderwijs naar gestreefd om de fundamentele beslissingen op een brede en duurzame politieke consensus te funderen.

2. Doelstellingen, argumenten en reguleringsimpactanalyse

a) Basisstelling

Het structuurdecreet (2004) heeft het probleem van de driedelige structuur van het Vlaamse hoger onderwijs, ingevoerd door de wet van 1970, niet opgelost. Wel werden alle vormen van hoger onderwijs in de bachelor/master-structuur opgenomen, waardoor een Vlaamse hogeronderwijsruimte als deel van de Europese hogeronderwijsruimte tot stand werd gebracht. De vroegere hogeschoolopleidingen van twee cycli werden academisch gerichte opleidingen. Door middel van een ‘academiseringsproces’, waarvoor ook een stijgend volume middelen (momenteel ongeveer 30 mio €) werd toegekend, dienden deze opleidingen te evolueren naar volwaardig academische opleidingen. Dit zou vooral moeten gebeuren door de inbedding van deze opleidingen in het wetenschappelijk onderzoek te versterken in samenwerking met een universiteit; associaties dienden de samenwerking met de universiteit te organiseren.

Door deze beslissing om hen tot academische bachelor/masteropleidingen om te vormen werd de fundamentele richting gekozen waarin de hogeschoolopleidingen van twee cycli zouden ontwikkelen. Van ‘academisch niveau’ – steeds een ambigue term en in het buitenland onmogelijk uit te leggen – zouden deze opleidingen moeten evolueren naar echte academische opleidingen, die in niets meer zouden verschillen van de universitaire opleidingen. Men kan stellen dat in het structuurdecreet reeds de integratie in de universiteiten besloten lag, al werd dit toen niet expliciet gesteld.

In het perspectief van het nakende eind van het in 2004 gestarte academiseringsproces, moet nu een beslissing genomen worden over waar de academische opleidingen thuishoren. De logische consequentie van de in het structuurdecreet gemaakte keuze is dat dit voortaan, na accreditatie, volwaardig academische opleidingen zijn en dat zij als dusdanig thuishoren in de universiteit die immers de beste omgeving biedt voor de verstrengeling van academisch onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Reeds in haar eerste rapport van februari 2008 en bevestigd in de beide delen van haar tweede rapport (november 2008 – januari 2009) heeft de Commissie Soete ervoor gepleit om de academische hogeschoolopleidingen na afloop van het academiseringsproces te integreren in de universiteiten.⁴ Hoewel de Vlaamse Regering deze stelling impliciet reeds heeft onderschreven, verdient het aanbeveling om van bij de start van de politieke besluitvorming zeer duidelijk dit einddoel politiek te valideren.

⁴ Voor deze operatie werd en wordt vaak het woord ‘inkanteling’ gebruikt. Omwille van de onterechte metaforische beelden die deze term oproept, verdient het aanbeveling om dit woord niet langer te gebruiken.

Aanbeveling 1. De Vlaamse Regering bevestigt zo spoedig mogelijk de politieke doelstelling om het academiseringsproces te voltooien door alle academische opleidingen in de universiteiten te integreren.

Omwille van de ingrijpende aard van deze hervorming en de verregaande implicaties zal de Vlaamse Regering deze beslissing grondig moeten motiveren. De basisargumentatie luidt in essentie dat academische opleidingen, willen zij op een duurzame wijze in staat geacht worden om hun studenten de decretaal bepaalde basiscompetenties in overeenstemming met de Europese standaarden te laten verwerven, noodzakelijkerwijs in een omgeving moeten aangeboden worden waar het onderwijs in sterke interactie met het wetenschappelijk onderzoek gebeurt. In het Vlaamse hogeronderwijsbestel zijn het de universiteiten die de institutionele missie hebben om grensverleggend wetenschappelijk onderzoek te verrichten en waar dus de omgeving aanwezig is waarin die verstrengeling van academisch onderwijs en wetenschappelijk onderzoek kan gegarandeerd worden.

Over de noodzaak tot verstrengeling van academisch onderwijs met onderzoek bestaan vele misvattingen. Dit basiskenmerk van de Europese universitaire traditie is zeker niet bedoeld om op de eerste plaats onderzoekers te vormen, hoe belangrijk deze functie voor de universiteit en samenleving ook is. De kern van het argument berust er in dat enkel door inbedding in wetenschappelijk onderzoek en door zelf actief onderzoek te verrichten de student de 'higher order' cognitieve vaardigheden en de wetenschappelijke attitudes verwerft die noodzakelijk zijn in de uitoefening van hooggekwalificeerde beroepen: de wetenschappelijke methode van kennisverwerving, kritisch evalueren van bronnen, het voeren van een rationeel debat, nieuwsgierigheid, creativiteit in denken en handelen, enz. Door met onderzoekers en de onderzoeksomgeving kennis te maken verwerft de student ook de wetenschappelijke habitus en de gedrevenheid om kennis te verwerven en aan te wenden. Dit uiteraard bovenop en doorheen de discipline-specifieke kennis die de student zich eveneens moet eigen maken.

Wil deze argumentatie overtuigend zijn, dan moet een aantal criteria geëxpliciteerd worden waaraan omgevingen voor academisch onderwijs moeten beantwoorden:

- Opleiders en lesgevers in academische opleidingen moeten in principe zelf gekwalificeerde onderzoekers zijn, dit wil zeggen dat ze de basiskwalificatie voor het verrichten van zelfstandig wetenschappelijk onderzoek zijnde het doctoraat op proefschrift moeten hebben behaald en actief bijdragen aan de kennisproductie in het vakgebied.
- Studenten moeten in hoge mate in aanraking komen met wetenschappelijk onderzoek en er in de mate van het mogelijke zelf aan participeren. Dit impliceert dat zij voor een voldoende volume onderwijstijd ook fysiek in nabijheid van het wetenschappelijk onderzoek moeten vertoeven om de geëigende cultuur van een onderzoeksomgeving te ervaren.
- Academische opleidingen zijn ingebed in bestuursomgevingen en -structuren die een geïntegreerd academisch beleid kunnen voeren inzake onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, inclusief infrastructuurbeleid, personeelsbeleid, kwaliteitszorgbeleid, enz.

De integratie van de academische opleidingen in de universiteiten heeft uiteraard grote gevolgen voor het gehele hogeronderwijslandschap. Door de integratie wordt het landschap veel transparanter op zowel de verticale (Bachelor / Master) als horizontale (professioneel / academisch) dimensies.

De integratie biedt ook grote voordelen voor de professionele opleidingen zelf. Zij krijgen immers institutioneel een veel duidelijker plaats in het landschap. Door het samenvallen van de institutionele belangen van hogescholen en de belangen van professionele opleidingen verkrijgen zij een sterkere stem in het hogeronderwijsdebat. De integratie biedt ook een uitgelezen kans om de professionele opleidingen te versterken, ook wat hun rol in het toegepast en innovatiegericht onderzoek betreft. Verder in deze nota wordt hiertoe een aantal voorstellen en aanzetten geformuleerd.

Recent wordt in het internationale debat over de toekomst van het hoger onderwijs steeds vaker gepleit voor meer institutionele differentiatie.⁵ Dit pleidooi is terecht en de integratie van de academische opleidingen spoort daarmee. Het helder definiëren van de beide dimensies creëert een veld waarin instellingen en opleidingen zich institutioneel duidelijk kunnen profileren. Door het wegnemen van onproductieve competitie in de subvelden van de academische opleidingen (tussen universiteiten en hogescholen) en van de hogescholen (tussen professionele en academische opleidingen) wordt ruimte geschapen voor institutionele en opleidingsdifferentiatie.

b) Alternatieven?

In het tot dusver gevoerde debat is een aantal alternatieve scenario's naar voor gebracht. Het is voor de argumentatie van het einddoel van de hervorming en voor de reguleringssimpactanalyse belangrijk om aan te geven waarom deze alternatieven weinig of geen perspectief bieden.

- Weinigen pleiten expliciet voor het volwaardig uitbouwen van hogescholen als wetenschappelijke onderzoeksentiteiten maar dit perspectief is niet volledig verdwenen. Eigenlijk is deze consequentie van dit scenario dat een niet onbelangrijke aantal bijkomende universiteiten in Vlaanderen wordt gecreëerd. Het lijkt geen twijfel dat een dergelijke versnippering van de al schaarse middelen voor wetenschappelijk onderzoek absoluut nefast zou zijn voor het uitbouwen van Vlaanderen tot toongevende kennis- en innovatieregio. Er zijn in Vlaanderen voldoende universiteiten aanwezig. Hedendaags wetenschappelijk onderzoek vergt in de meeste disciplines eerder schaalvergroting en concentratie. Hoogstaand academisch onderwijs garanderen in de toekomst vergt eveneens een volgehouden proces van rationalisering en concentratie. Bovendien zou dit scenario weinig of geen perspectief bieden aan de nodige versterking van de professionele opleidingen in het hoger onderwijs. Verder in de nota wordt wel gepleit voor het versterken van een aangepast onderzoeks- en innovatieprofiel van de hogescholen.
- In sommige standpunten en adviezen werd verwezen naar een scenario van 'de-institutionalisering' waarbij opleidingen en hun bekrachtiging ook kunnen gebeuren los van de hun geëigende omgeving. Men verwijst dan soms naar kwalificatieraamwerken die het in principe mogelijk maken

⁵ Zie bijvoorbeeld F. Van Vught ed. (2009), *Mapping the higher education landscape: towards a European classification of higher education* (Dordrecht: Springer); S. Reichert (2009), *Institutional diversity in European higher education: tensions and challenges for policy makers and institutional leaders* (Brussels: EUA).

de niveauserkenning van opleidingen los te zien van de institutionele omgeving waarin ze thuis zouden horen. Het klopt dat in de prille dagen van het Bologna-proces sommige landen, waaronder Nederland, gespeeld hebben met de 'de-institutionalisering'-idee waarbij bijvoorbeeld ook academische opleidingen buiten de hun geëigende institutionele omgeving kunnen worden erkend, maar tot veel succesvolle voorbeelden met enige schaal heeft dit nagenoeg nergens geleid.⁶ Kwalificatieraamwerken hebben niet tot doel om processen van de-institutionalisering te bewerkstelligen. Huidige onderwijskundige opvattingen gaan er daarentegen precies van uit dat de omgeving waarin onderwijsleerprocessen plaatsgrijpen, met inbegrip van de 'institutionele cultuur' en de 'tacit knowledge' bij opleiders, zeer bepalend is voor hun duurzame kwaliteit.

- Het structuurdecreet voorziet in binariteit voor de bacheloropleidingen door het onderscheid tussen professioneel gerichte en academisch gerichte opleidingen. Masteropleidingen zijn per definitie academisch, maar kunnen ook een professionele component hebben en hebben die meestal ook in grote mate. Op deze manier heeft Vlaanderen op zijn wijze vorm gegeven aan de Europese kwalificatiestructuur voor het hoger onderwijs. Andere landen hebben andere modellen gevolgd en deze diversiteit staat de Europese convergentie niet in de weg. Sommigen pleiten ervoor om in ons land ook de figuur van 'professionele masters' in te voeren. Hierdoor hoopt men een eigen plaats te creëren voor de meer praktijkgerichte masteropleidingen aan de hogescholen. Los van het feit dat dit een fundamentele koerswijziging zou inhouden, die onder meer het hele academiseringsproces tot een historische irrelevantie zou maken, moet er op gewezen worden dat nergens in Europa de figuur van professionele masters een succesverhaal is. Ook in Nederland, waar de theoretische mogelijkheid bestaat voor hogescholen om professionele masteropleidingen in te richten (weliswaar niet gefinancierd), is het verhoopte succes achterwege gebleven. Een meer fundamenteel probleem is dat het volstrekt onduidelijk is hoe de eindtermen van louter professionele masteropleidingen in overeenstemming met de Europese standaarden kunnen gedefinieerd worden. Het is erg moeilijk aan te tonen dat er professionele opleidingen mogelijk zijn die de eindtermen van een masteropleiding kunnen halen zonder voldoende academische inhoud en competenties. Die standaarden bevatten immers een groot aantal competenties die als 'academisch' moeten gekwalificeerd worden. Het heeft dan ook weinig zin om professionele masters in te voeren, gedefinieerd als 'niet-academische' masters. De Vlaamse aanpak die stelt dat masteropleidingen altijd in essentie academisch zijn, maar dat uiteraard de professionele component groot of minder groot kan zijn (zoals dit overigens altijd al zo geweest is voor universitaire opleidingen), is dan ook de juiste.
- De argumenten voor de integratie van de academische opleidingen in de universiteit klinken op het eerste zicht sterker voor de masteropleidingen, waar de verwevenheid van het onderwijs met het onderzoek groter is en waar de student onder meer in zijn afstudeerscriptie zelf ook wetenschappelijk onderzoek moet verrichten, dan voor de bacheloropleidingen. Sommigen hebben er zelfs voor gepleit om de cesuur tussen professioneel en academisch onderwijs te verlaten en te

⁶ Het structuurdecreet voorziet wel in de procedure van registratie en accreditatie van bachelor- en masteropleidingen die door andere organisaties dan hogescholen en universiteiten worden aangeboden, maar hun betekenis en de effecten op het landschap zijn eerder marginaal.

vervangen door een sterkere cesuur tussen de bachelor en de master, hetgeen zou kunnen betekenen dat enkel de masteropleiding zou worden geïntegreerd in de universiteiten. Als alternatief scenario biedt zulks weinig perspectief omdat ook in de bacheloropleidingen de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek groot dient te zijn.

- Het debat over de integratie van academische hogeschoolopleidingen biedt soms de gelegenheid om ook andere fundamentele keuzes die ten tijde van het structuurdecreet werden gemaakt, in vraag te stellen. Zo pleiten sommigen voor het opheffen van het onderscheid tussen professionele en academische gerichtheid. Dit is een oud en ook moeilijk debat.⁷ Het is juist dat het onderscheid niet altijd zeer helder te maken is en dat het in de praktijk eerder om een continuüm gaat dan om een heldere tweedeling. Sommige landen hebben in het verleden of in de context van de implementatie van de Bologna-Verklaring hun gehele hoger onderwijs geïntegreerd in een universitair instellingsmodel. Het succes van deze hervormingen is niet van die aard om landen die een binair model behouden of ingevoerd hebben, te overtuigen ook het roer om te gooien. De beleidsvraag die moet gesteld worden is echter welke consequenties het opheffen van het decretale onderscheid zou hebben. Het lijkt weinig twijfel dat vooral de identiteit en de finaliteit van de professionele opleidingen daarvan het slachtoffer zouden zijn, omwille van de sterke tendens tot 'academic drift' van opleidingen. In vele landen zijn recent juist initiatieven genomen om professionele opleidingen in het hoger onderwijs aan te moedigen en te versterken.⁸ De economie en de arbeidsmarkt zijn ook in Vlaanderen vragende partij voor kwaliteitsvolle en sterke professioneel gerichte opleidingen en niet toevallig scoren deze opleidingen het best inzake tewerkstelling. Het zou economisch en maatschappelijk bijzonder onverstandig zijn om de identiteit en finaliteit van de professioneel gerichte opleidingen te grabbel te gooien. Het hoger onderwijs heeft juist nood aan meer differentiatie en niet minder.
- In het verlengde hiervan pleiten sommigen om niet alleen de academische, maar ook de professionele bacheloropleidingen te integreren in de universiteit en deze om te vormen tot een 'universiteit-nieuwe-stijl'. Behalve het feit dat dit standpunt eerder een tactisch manoeuvre om de lat erg hoog te leggen lijkt te zijn dan resultaat van zorgvuldige analyse, moet dit alternatief ook op inhoudelijke gronden worden afgewezen. De universiteit, die gekenmerkt wordt door de verstremgeling van onderzoek en onderwijs, is geen geschikte omgeving voor professionele opleidingen die het eerder van toepassingsgericht kennismanagement moeten hebben. Deze opleidingen hebben een erg ondernemende en praktijkgerichte omgeving en cultuur nodig. Hen onderbrengen in een universitaire omgeving zou zonder twijfel nefast zijn voor hun kwaliteit, identiteit en arbeidsmarktpositie.
- Tenslotte menen sommigen dat zonder veel problemen het huidige model kan behouden blijven waarbij hogescholen, daartoe via het academiseringsproces ondersteund voor wat het onderzoek betreft door de geassocieerde universiteiten, de academische bachelor- en masteropleidingen

⁷ Zie ook het debat over de definitie van respectievelijk 5A en 5B in de International Standard Classification of Education (ISCED).

⁸ Zie: OECD (2008), *Tertiary education for the knowledge society* (Paris: OECD), o.m. p. 44.

blijven aanbieden. In deze redenering is de garantie van de accreditatie voldoende. Wellicht is de kwaliteit van de Vlaamse opleidingen groot genoeg om een tijd lang zonder veel nadelige effecten in hun huidige institutionele inbedding te blijven. Maar op termijn zal een onheldere en onaangepaste institutionele omgeving in binnen- en buitenland de erkenning van die kwaliteit ondergraven. De ambitie inzake hoger onderwijs in Vlaanderen moet hoger reiken dan enkel het beantwoorden aan de basiskwaliteit. Niemand zal ontkennen dat excellentie in het hoger onderwijs het streefdoel moet zijn en dat die excellentie enkel kan bereikt worden door kwaliteitsvol onderwijs en grensverleggend onderzoek beter met elkaar te verbinden. Het zou van onzorgvuldig beleid getuigen om niet die beslissingen te nemen die voor de duurzaamheid van de kwaliteit van de opleidingen en voor de erkenning van de bijhorende diploma's noodzakelijk zijn. Voor bepaalde studiegebieden zijn er in het verleden al vragen gerezen over de gelijkwaardigheid met buitenlandse universitaire graden. Als klein land moeten we het risico op dergelijke vragen en betwistingen zoveel mogelijk beperken. Blijvende onduidelijkheid zou ook studenten kunnen afschrikken en zo de facto tot het doodbloeden van deze waardevolle opleidingen kunnen leiden. Om dezelfde reden biedt ook het voorstel om de academische hogeschoolopleidingen niet te integreren in de universiteit, maar door bi-diplomering door hogeschool en universiteit hun academisch karakter te accentueren, weinig perspectief.

c) Risicofactoren

Integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten biedt belangrijke voordelen aan studenten en het afnemend veld, maar houdt ook risico's in die in beleid en regelgeving moeten worden onderkend en aangepakt. Verderop in deze nota worden enkele begeleidende maatregelen besproken die misschien deze risico's kunnen verminderen.

- Het aarzelende en vaak weinig positieve opstelling van de universiteitsbesturen in dit dossier heeft ontegensprekelijk bijgedragen tot de groeiende weerstand en twijfels. De integratie kan maar slagen wanneer de universiteiten ook voluit het institutionele engagement voor deze opleidingen opnemen. Maar omgekeerd betekent dit ook dat de academisering zonder institutionele integratie haar plafond heeft bereikt. De recente meer positieve opstelling van de universiteiten in dit dossier is dan ook een belangrijk en hoopvol gegeven.
- Samenhangend daarmee zou een te snelle, te geforceerde en onvoldoende begeleide integratie van deze opleidingen in de academische spelregels en cultuur van de universiteiten ook risico's met zich mee kunnen brengen. De universiteiten dienen de nodige maatregelen te nemen om de specifieke kwaliteiten en profielen van deze opleidingen te vrijwaren. Eens de academische basiskwaliteit gegarandeerd is, zijn er in de universiteit (zoals vandaag trouwens voor meerdere universitaire opleidingen al het geval is) uiteenlopende benaderingen nodig, die ook positief ruimte bieden aan meer toepassingsgerichte vormen van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs.
- In de afgelopen hervormingsperiode in het hoger onderwijs werd vaak kritiek geleverd op tendensen van procedurele formalisering en bureaucratisering. Tot op zekere hoogte zijn formele processen en toenemende administratieve complexiteit onvermijdelijk door de institutionele ontwikkeling, de vraag naar transparantie, de noodzaak tot publieke verantwoording en de tendens

tot juridisering. Toch moet deze kritiek ook ernstig worden genomen. Waar mogelijk moet de bureaucrativering van onderwijs en onderzoek worden beperkt. In verband met academisering bestaat het risico dat dit een top-down gevoerd proces is, dat door de werkvloer (personeel en studenten) in onvoldoende mate wordt gesteund. Het vestigen van een waarlijk academische cultuur in deze opleidingen vergt in die omstandigheden meer tijd en meer instellingsbeleid dan het louter aanpassen van de formele structuren en processen. Wanneer deze academische cultuur niet in zekere mate wortel heeft geschoten in de opleidingen en de institutionele omgeving, zou een geforceerd proces van integratie dermate formalistisch zijn dat de kwaliteit van de opleidingen er eerder door geschaad dan er door gestimuleerd wordt. Dit argument betekent echter ook dat zonder een echte institutionele inbedding in een academische omgeving het academiseringsproces steeds tot op zekere hoogte een artificiële operatie riskeert te blijven.

- In het tot dusver gevoerde debat over de integratie wordt vaak en terecht verwezen naar de sociale rol en betekenis van de academische hogeschoolopleidingen, die een ander en vaak ook meer gedemocratiseerd studentenpubliek aantrekken. De integratie mag deze troef niet teniet doen, maar moet er juist – onder meer door het behoud van het eigen opleidingsprofiel – toe bijdragen dat deze sociale functie gevrijwaard en versterkt wordt. Er moeten dus flankerende maatregelen en strategieën worden uitgewerkt die ervoor zorgen dat de studentenpopulatie, vooral deze uit meer kwetsbare sociale achtergrond, die nu de weg vindt naar academische opleidingen aan de hogescholen, behouden blijft en zelfs toeneemt.
- Naast de impact op de academische opleidingen zelf, zal de operatie uiteraard ook grote gevolgen hebben voor de professionele opleidingen en de hogescholen als instelling. De operatie kan maar slagen wanneer voor de professionele opleidingen en de hogescholen eveneens een helder perspectief geboden wordt. Verder in deze nota wordt hiertoe een aantal aanzetten gegeven.

3. Modaliteiten en aanpak

a) Inhoudelijke differentiatie van opleidingsprofielen

Het rapport van de Commissie Soete pleit volkomen terecht voor het behoud van de eigen profielen van de verschillende academische opleidingen ook na hun integratie in de universiteit en in de studiegebieden van academische opleidingen. De Commissie verwijst daarbij naar de uiteenlopende arbeidsmarktperspectieven, de verschillende instroomprofielen en het eigen onderzoeksperspectief. De integratie in de universiteiten moet juist meer profiel aan deze opleidingen geven, niet minder.

De tabellen bij het Deel 2 van het Vervolrapport geven een goed inzicht in de verschillende profielen van de opleidingen. Wel dient de vraag te worden gesteld of, los van het principiële juiste pleidooi voor het behoud van inhoudelijk gedifferentieerde profielen in functie van de arbeidsmarktfinaliteit, het rapport Soete op dit punt niet een conservatieve benadering kiest. Het verdient aanbeveling om de verschillende profielen aan een kritische toets te onderwerpen, waarbij de visie van de sociale partners gehoord wordt. Bijvoorbeeld kan de vraag gesteld worden of het onderscheid tussen

handelswetenschappen en toegepaste economische wetenschappen wel zo diepgaand is en niet eerder de huidige feitelijke toestand – en de perceptie ervan – dan de wenselijke toestand weerspiegelt.

Aanbeveling 2. Het academische opleidingsaanbod moet de gedifferentieerde profielen in het bestaande aanbod behouden in de mate dat ze tegemoetkomen aan verschillende arbeidsmarktperspectieven. De actueel bestaande profielverschillen worden kritisch getoetst en waar nodig geherdefinieerd waarbij de stem van de arbeidsmarkt in rekening wordt gebracht.

b) Modaliteiten

Eens de integratie politiek is beslist, het decretale kader is gestemd en de financiële en personeelsconsequenties goed zijn geregeld, gebeurt de integratie van de academische opleidingen best zo snel als mogelijk. De hogescholen zullen immers niet meer in deze opleidingen investeren of goed in staat zijn om de juiste beslissingen te nemen inzake curricula, personeel, infrastructuur, enz. Hogescholen en de universiteiten sluiten een overdrachtvereenkomst dat de essentiële bepalingen regelt voor wat de modaliteiten van de overdracht betreft. Essentieel is dat de universiteit vrij snel de verantwoordelijkheid krijgt over het personeelsbeleid, de curricula, de kwaliteitszorg en de financiering van de opleidingen.

Idealiter wordt decretaal en in samenspraak met de NVAO en de kwaliteitszorgorganen een scenario ontwikkeld waarbij de accreditatie als academische opleiding enige tijd wordt uitgesteld zodat het de universiteit is die de volle verantwoordelijkheid over dit accreditatieproces neemt. Een opleiding visiteren en accrediteren die in volle institutionele transitie verkeert, houdt risico's in en creëert een context waarin de opleiding niet in de optimale situatie wordt geplaatst om haar intrinsieke kwaliteit aan te tonen.

Vanuit diverse hoek is in de voorbije maanden gesuggereerd om de regie over de opleidingen na de integratie opnieuw uit te besteden aan de hogescholen, waarbij de universiteit haar rol eerder op afstand vervult. Dit lijkt me geen goed en zelfs een riskant model. Er is, rekening houdend met de institutionele autonomie van instellingen, wellicht wel een aantal beheerstaken die kunnen worden gedelegeerd aan campusverantwoordelijken in de decentrale campussen. Maar de essentialia inzake academische verantwoordelijkheid worden best integraal onder de verantwoordelijkheid en het rechtstreekse bestuur van de universiteit gehouden.

c) Een coherente aanpak

De situatie van de academische hogeschoolopleidingen is niet dezelfde in alle studiegebieden. De argumenten voor integratie ervan in de universiteiten wegen ook niet even zwaar voor alle studiegebieden. De integratie in een universitaire onderzoeksomgeving is het dringendst voor de opleidingen in de studiegebieden Handelswetenschappen en Bedrijfskunde, Industriële Wetenschappen, Kinesitherapie en Vertaalkunde. Voor deze opleidingen zijn al zeer betekenisvolle aanzetten van integratie tot ontwikkeling gekomen in het academiseringsproces. De verdere kwalitatieve ontwikkeling van deze opleidingen kan maar succesvol gebeuren wanneer het academiseringsproces ook wordt voltooid in een universitaire omgeving. Voor meerdere van de opleidingen in deze studiegebieden is het

dringend voor hun internationale erkenning dat zij een ondubbelzinnig universitaire status krijgen. In de universiteiten zijn voor deze opleidingen onderzoeksgroepen, faculteiten en departementen/vakgroepen aanwezig die inhoudelijk uitstekend in staat zijn om de ruimte te creëren waarbinnen deze opleidingen kunnen worden geïntegreerd.

Voor de opleidingen in de studiegebieden Architectuur en Productontwikkeling zijn de argumenten voor integratie momenteel iets minder sterk. Deze opleidingen hebben een eigen identiteit en inhoud ontwikkeld, die grondig verschilt van corresponderende of verwante universitaire opleidingen. Geforceerde integratie in een universiteit op dit moment kan risico's inhouden voor het behoud en de verdere ontwikkeling van de specifieke kenmerken en kwaliteiten van deze opleidingen. Het academiseringsproces heeft voor deze opleidingen eerder geleid tot punctuele, specifieke vormen van samenwerking met universitaire onderzoekscentra dan tot structurele verbanden met het oog op hun latere integratie.

Dit impliceert dat men zou kunnen stellen dat de integratie van deze opleidingen minder dringend is. In dit scenario blijft het de politieke doelstelling om op termijn deze opleidingen in de universiteit te integreren, maar blijven zij vooralsnog in de hogeschool aangeboden, uiteraard op voorwaarde van accreditatie als academische opleiding. Het academiseringsproces blijft dan verder doorgaan en samenwerking met de universiteit in het kader van de associatie wordt zoveel als mogelijk verstevigd. Toch is dit een risicovol scenario. Deze opleidingen riskeren verweesd achter te blijven in hogescholen, die het niet langer als hun institutionele opdracht beschouwen om academische opleidingen te ondersteunen. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat het academiseringsproces nog jaren kan doorgaan zonder dat dit tot een echte institutionele transitie van de opleidingen leidt. Dit alles zou ook tot soort tweederangsgevoel bij de opleidingen, het personeel en de studenten kunnen leiden. Het is dus verstandiger om ook deze opleidingen te integreren bij de universiteiten.

Een specifieke situatie stelt zich voor wat de academische opleidingen in het studiegebied Nautische Wetenschappen betreft. De Hogere Zeevaartschool, die recent een eigen decretale positionering heeft gekregen, heeft het monopolie over deze opleidingen en biedt een geschikte institutionele omgeving voor de verdere kwalitatieve ontwikkeling van deze specifieke opleidingen. Deze opleidingen hebben nood aan specifieke banden met de nautische sectoren. Het academiseringsproces heeft geleid tot eigen samenwerkingsvormen met universitaire onderzoeksgroepen. Het heeft weinig zin om deze opleidingen institutioneel weg te nemen uit de Hogere Zeevaartschool en gedwongen te integreren in de universiteit, in casu de Universiteit Antwerpen, die meteen de reële organisatie van de opleidingen zelf zou moeten delegeren aan de Hogere Zeevaartschool. In dit geval levert de integratie weinig meerwaarde op. Het specifieke institutionele perspectief zou er beter bij gebaat zijn de structurele samenwerking met de Universiteit Antwerpen sterker te verankeren door een structurele participatie van de Universiteit Antwerpen aan het bestuur van de Hogere Zeevaartschool met als expliciete opdracht te waken over het academisch gehalte van de opleidingen, het academisch personeelsbeleid en de versterking van het wetenschappelijk onderzoek.

Aanbeveling 3. Alle academische hogeschoolopleidingen worden geïntegreerd in de universiteit, met uitzondering van de kunstopleidingen en de opleidingen van de Hogere Zeevaartschool.

d) Het institutioneel perspectief voor het hoger kunstonderwijs in de hogescholen

In de afgelopen hervormingsperiode in het hoger onderwijs is het voor het beleid altijd een moeilijke opdracht geweest om het juiste perspectief te definiëren voor het hoger kunstonderwijs. Dat was zo voor de bachelor/master-hervorming en evenzeer zo voor wat betreft de academisering. Nu stelt zich opnieuw hetzelfde probleem. Deze situatie is ook gevolg van de blijvende meningsverschillen in de sector zelf en het gebrek aan consensus over uitgangspunten en doelstellingen. De specificiteit van de opleidingen en hun institutionele inbedding is een feit, moet beleidsmatig erkend worden, maar vormt vaak ook een alibi. Tegelijk is het duidelijk dat de gemiddelde kwaliteit van de hogere kunstopleidingen in Vlaanderen zeer goed tot uitstekend is, met verschillende opleidingen die ook internationaal een erkend niveau van excellentie bereiken. Niettemin stelt zich de vraag welke de noodzakelijke beleidsmaatregelen zijn die deze kwaliteit ook in de toekomst kunnen blijven garanderen. Sommige stemmen uit het veld en in de kunstensector zelf getuigen van dreigende kwaliteitstekorten.

Voor de verdere ontwikkeling van het hoger kunstonderwijs in Vlaanderen, inbegrepen de optimalisatie van het aanbod, is in de voorbije legislatuur een aantal aanzetten gegeven, die tot discussie en debat hebben geleid. Dit debat kan nog niet als afgesloten worden beschouwd en wordt best verder gevoerd. Het rapport van de betreffende werkgroep in de Commissie Soete bevat eveneens een hele reeks waardevolle aanzetten die best door het beleid en door de sector ook worden opgenomen en geconcretiseerd. Het is hier niet de plaats om deze voorstellen te hernemen of te becommentariëren.

Over de erg belangrijke vraag naar de al dan niet institutionele integratie van de academische kunstopleidingen in de universiteit moet vastgesteld worden dat er zeer uiteenlopende meningen leven. De Commissie Soete pleit ervoor nu geen advies te geven en de verschillende alternatieven verder te onderzoeken, met inbegrip van “de mogelijkheid om in het hoger onderwijs naast de traditionele opdeling in enerzijds professionele bacheloropleidingen en anderzijds academische bachelor- en masteropleidingen een derde mogelijkheid te voorzien”. Ik ben het er mee eens om het dossier van de verdere academisering van het academisch hoger kunstonderwijs los te koppelen van dat van de andere studiegebieden, maar ben het niet eens met het verder uitstellen van het definiëren van een institutioneel toekomstperspectief voor deze opleidingen. De prijs van immobilisme en verder getalm zou hoog kunnen zijn. Ik pleit er sterk voor om tijdens deze legislatuur een toekomstperspectief voor het hoger kunstonderwijs uit te tekenen en decretaal vorm te geven.

Elementen hiervan en overwegingen hierbij zijn de volgende:

- Het academiseringsproces werd niet onverdeeld positief onthaald door de sector, maar is na een aantal jaren momenteel verworpen en leidt tot uitstekende praktijken. Met vallen en opstaan wordt een eigen definitie en benadering van onderzoek in de kunsten ontwikkeld. Het zou beleidsmatig fout zijn de klok te willen terugdraaien, maar de specificiteit van het academiseringsproces voor het kunstonderwijs moet worden erkend omwille van de eigen definitie van het onderzoek in de kunsten. Sommigen in de sector zelf zijn ook bezorgd of de specifieke professionele en artistieke competenties in de opleiding nog voldoende aan bod komen.

- De Vlaamse universiteiten hebben weinig traditie met en gevoeligheid voor het hoger kunstonderwijs. Er zijn verschillende universitaire opleidingen die de kunsten als onderzoeksobject hebben of met sterke raakvlakken met de kunsten. Maar dit is op zich onvoldoende om beleidsmatig de integratie van de kunstopleidingen in de bestaande universiteiten als finaliteit van het academiseringsproces te kunnen verantwoorden. De vrees dat deze integratie tot nieuwe problemen en discussies en tot nieuwe vormen van formalisme en bureaucrativering zal leiden, is tot op grote hoogte terecht.
- Het voorstel om naast de academische en professionele opleidingen in het hoger onderwijs een derde vorm, namelijk artistieke opleidingen, te creëren heeft voor- en nadelen en verdient nader onderzoek. In balans lijkt het mij een erg zinvolle piste te zijn. Artistieke opleidingen zouden decretaal wel zo moeten worden gedefinieerd dat de klok van de academisering niet wordt teruggedraaid, maar dat het academische gehalte hoog blijft. Het zouden dus een specifieke variant van opleidingen kunnen zijn waarin de specifieke artistieke competenties de kern uitmaken, naast de eerder academische en professionele competenties.
- Er is een grote noodzaak tot optimalisatie en rationalisatie van het onderwijsaanbod in het hoger kunstonderwijs. Door de specifieke vorm van het onderwijs, de noodzaak om vele specialismen aan te bieden en de eigen cultuur van de organisatie, is voldoende kritische massa noodzakelijk die in Vlaanderen enkel door een grondige concentratiebeweging kan worden gerealiseerd. Integratie in de verschillende universiteiten zou niet de voorwaarden creëren voor een succesvolle rationalisatie, eerder integendeel zou het de concurrentie tussen opleidingen en afdelingen zonder voldoende kritische massa nog aanwakkeren.
- In het buitenland bestaan voor het hoger kunstonderwijs vele institutionele modellen en het is bijzonder moeilijk om het onderscheid tussen de meer succesvolle van de minder succesvolle te verklaren. Wel is duidelijk dat in de meer succesvolle modellen de autonomie van de kunstopleidingen in hoge mate institutioneel en bestuurlijk is erkend, maar dat ook de band naar de universitaire context groot blijft en zelfs sterker wordt.

Op grond van deze overwegingen lijkt het beste scenario er in te bestaan de opleidingen in de beide studiegebieden van het hoger kunstonderwijs in de hogescholen te houden. Wel lijken mij de volgende maatregelen noodzakelijk:

- Zonder het principe van de lump-sumfinanciering voor de hogescholen aan te tasten, wordt een aantal monitoringsinstrumenten ontwikkeld die een scherper toezicht inhouden op de interne allocatie van middelen aan de kunstendepartementen in de hogescholen.
- Het onderzoek in de kunsten wordt versterkt. De academiseringsmiddelen worden voor de kunstopleidingen verder uitgebreid en omgevormd tot een eigen onderzoeksomgeving in de financiering. De universiteiten dienen bij de planning en aanwending van deze middelen een grote rol te spelen. De decreetgever legt daarvoor geen institutionele modellen op, maar ontwikkelt wel een vorm van outputsturing op basis van kwaliteitsnormen.

- In het wetenschappelijk onderzoek wordt bij het FWO een eigen financieringsmechanisme voor het onderzoek in de kunsten ontwikkeld dat op competitieve basis en op basis van onafhankelijke peer review van voorstellen onderzoeksprojecten financiert.
- De minister stelt een werkgroep aan die op vrij korte termijn een advies levert over de invoering van artistiek gerichte bachelor- en masteropleidingen in het Vlaamse hogescholenlandschap.
- In een eigen decreet voor het hoger kunstonderwijs worden ook beslissingen genomen omtrent een hele reeks andere knelpunten, zoals die onder meer in de nota van de minister gedurende de vorige legislatuur en in de betreffende werkgroep van de Commissie Soete zijn opgelijst.

Aanbeveling 4. Het hoger kunstonderwijs blijft in de hogescholen, maar tegelijk wordt het academiseringsproces verder uitgebreid, wordt voor het onderzoek in de kunsten de samenwerking met de universiteiten versterkt en wordt bij het FWO een volwaardig eigen financieringskanaal uitgebouwd voor dit onderzoek.

e) De professionele opleidingen in hogescholen

In de psychologie van dit dossier speelt de toekomst van de professionele bacheloropleidingen een zeer grote rol. De hogescholen vrezen na de integratie van hun academische opleidingen verweesd achter te blijven met enkel professionele opleidingen. Vaak wordt er ook voor gepleit om de band en verwevenheid tussen professionele en academische opleidingen, die in het verleden een zeer positieve impact gehad heeft op de niveauverhoging van de professionele opleidingen, ook in de toekomst te behouden.

Voor deze vrees zijn er eigenlijk weinig steekhoudende argumenten aan te voeren en het is jammer dat het tot dusver gevoerde debat op die manier negatief afstraalt op de professionele opleidingen. De samenleving heeft nood aan academisch gevormden maar ook aan goed opgeleide en snel inzetbare professionals. Het hoger onderwijs heeft de plicht om beide oriëntaties met evenveel zorg en toewijding aan te bieden.

Professionele opleidingen organiseren is een bijzonder zinvolle en aantrekkelijke missie voor een hogeschool. Hogescholen bieden met hun praktijkgerichte en meer ‘entrepreneurial’ cultuur, dicht bij de arbeidsmarkt en de ondernemingen, een goede institutionele omgeving voor professioneel hoger onderwijs. Weinigen zullen betwisten dat sommige hogescholen die enkel professionele opleidingen aanbieden tot de beste in Vlaanderen gerekend kunnen worden. Heeft de band en nabijheid tussen professionele en academische opleidingen in het verleden inderdaad een positieve rol gespeeld, dan is het veel minder duidelijk of deze positieve impact ook in de toekomst gegarandeerd of zelfs noodzakelijk is. De vraag kan gesteld worden of de institutionele vermenging van professionele en academische opleidingen na verloop van tijd niet eerder tot nefaste rolverving, met name in de vorm van ‘academic drift’ bij de professionele opleidingen, zou kunnen leiden. Het toespitsen van de institutionele missie van de hogescholen tot professioneel onderwijs en daarop aansluitend onderzoek en innovatie geeft een helder en positief perspectief aan de hogescholen.

In veel landen wordt momenteel de noodzaak gevoeld om precies de groeiende sector van het professioneel hoger onderwijs verder uit te bouwen en te versterken. De arbeidsmarkt waardeert deze opleidingen in hoge mate. De steeds sterkere tendens tot verhoging van de scholingsgraad van de bevolking moet niet zozeer leiden tot hogere aantallen universitair of academisch geschoolden, maar moet beleidsmatig gestuurd worden in de richting van korte trajecten van hoger onderwijs leidend naar een bachelorgraad. Bovendien is dit hoger onderwijs zeer goed in staat om de toegang tot het hoger onderwijs te verbreden en te diversifiëren naar doelgroepen wiens talenten momenteel vaak worden onderbenut. De eigen bijdrage van de kennisontwikkeling en kennisverspreiding van het hoger professioneel onderwijs in de economie en samenleving moet bovendien sterker worden gewaardeerd. Met name in de Vlaamse economie, die door een grote aanwezigheid van kleine en middelgrote ondernemingen wordt gekenmerkt, vervullen de professionele opleidingen een zeer grote rol inzake kennisontwikkeling en innovatie.

Recent is door de decreetgever een bijkomende trede aan de Vlaamse onderwijsladder toegevoegd, namelijk het hoger beroepsonderwijs. Het betreft een toegankelijk niveau van sterk beroeps- en praktijkgericht onderwijs op subdegree niveau, dat opleidingen omvat zowel met een eigen finaliteit als met een brugfunctie naar een traject van professionele bachelor. Met een sterke traditie in het volwassenenonderwijs zijn dit opleidingen die vaak deeltijds worden aangeboden en mensen die reeds actief zijn in een beroep de mogelijkheid bieden om zich op een hoger niveau te kwalificeren. De huidige regelgeving voor het hoger beroepsonderwijs biedt, mede om budgettaire redenen, nog niet veel mogelijkheden tot nieuwe opleidingen in het hoger beroepsonderwijs. De economische en sociale argumenten om dit nieuwe onderwijsniveau echt uit te bouwen, zijn echter zeer overtuigend. Het zou erg jammer zijn dat de expansie en kwalitatieve ontwikkeling van deze opleidingen zouden worden gehypothecerd door territoriumstrijd tussen verschillende onderwijssectoren. Zoals in de meeste landen momenteel het geval is, zouden deze korte opleidingen volwaardig als 'sub-degree- opleidingen in het hoger onderwijs moeten worden geïntegreerd. De logische consequentie is dan ook dat zij op termijn in de hogescholen zouden moeten worden geïntegreerd.

De hervormingsoperatie in het Vlaamse hoger onderwijs die voor de integratie van de academische opleidingen nodig is, biedt zoals reeds betoogd een unieke kans om vooral het professioneel hoger onderwijs te versterken. Dit op de eerste plaats op het vlak van hun financiering. In de huidige stand van de ontwikkeling van het hoger onderwijs in Vlaanderen zou elke budgettaire mogelijkheid prioritair naar het versterken van de financiering van de professionele bacheloropleidingen moeten gaan, zelfs voorgaand op het financieren van de integratie van de academische opleidingen in de universiteiten. In een latere sectie over financiering (zie pagina 21) wordt hiertoe een aantal voorstellen ontwikkeld.

Hogescholen moeten kennisintensieve organisaties zijn, waar praktijkgericht onderzoek gebeurt en een grote innovatiecapaciteit aanwezig is, in nauwe relatie tot het afnemend veld en de ondernemingen. Het moet niet de ambitie zijn om net als de universiteiten grensverleggend wetenschappelijk onderzoek te verrichten, maar er is daarnaast een heel uitgebreid en nog groeiend veld van kennisontwikkeling en kennismanagement waar de hogescholen beter geplaatst zijn dan de universiteiten. De rol van de hogescholen in kennisontwikkeling en innovatie moet beleidsmatig sterker worden erkend en ondersteund.

Het verder opwaarderen van de professionele opleidingen, zonder ze in een perspectief van onnodige academisering te brengen, kan op termijn ook de vraag naar de studieduur op tafel brengen. Dit is een heikel thema en weinigen zullen er voor voelen om ook dit in het kader van de hervormingsoperatie op tafel te leggen. Het is een realiteit dat verschillende beroepen waar de professionele opleidingen toe leiden, complexer worden en steeds hogere eisen stellen aan de beroepsbeoefenaars. Die eisen moeten in hoofdzaak worden beantwoord door in-service-training en permanente vorming gedurende de beroepsuitoefening, maar ook aan de initiële opleiding worden hogere eisen gesteld. Het zijn deze eisen die de opleidingen onder toenemende druk plaatsen en hen tot 'academic' drift aanzetten. Men ziet vandaag een groeiende groep studenten deelnemen aan vervolgoopleidingen, zoals de ba-na-ba-opleidingen en zelfs in het commerciële circuit. Echter, de bijkomende competenties die voor de complexere beroepsrealiteit gevraagd worden, betreffen geen academische competenties, maar gespecialiseerde of additionele professionele competenties, bijvoorbeeld inzake management van specifieke professionele omgevingen. Net zoals er voor academische bachelor- en masteropleidingen zich een hoofdstroom aftekent in de richting van een 3+2-model, zijn er in het buitenland ook reeds voorbeelden van finaliteitsgerichte bacheloropleidingen van vier jaar. Voor een aantal studiegebieden en opleidingen – te denken valt aan maatschappelijk werk, verpleegkunde en op termijn ook de lerarenopleiding – moet op termijn worden gedacht aan het uitbreiden van de studieduur naar bacheloropleidingen van 240 studiepunten. Deze studieduurverlenging zou ook toelaten om bepaalde ba-na-ba-opleidingen in een gespecialiseerd vierde jaar te integreren.

Aanbeveling 5. De Vlaamse Regering maakt van de hervormingsoperatie in het hoger onderwijs gebruik om de institutionele missie van de hogescholen op het professioneel hoger onderwijs te focussen, het professioneel hoger onderwijs te versterken door de financiering te verbeteren en door een perspectief uit te werken van eventuele studieduurverlenging voor bepaalde professionele bacheloropleidingen.

f) Rationalisatie en optimalisatie

Van het proces van integratie en hervorming van het hoger onderwijslandschap in Vlaanderen wordt best gebruik gemaakt om ook de nodige rationalisaties door te voeren. De verschillende rapporten en simulaties van de Commissie Soete moeten daarbij als richtsnoer dienen. Het decretaal kader dient te normen te bevatten die de instellingen ertoe dwingen de nodige beslissingen inzake concentratie van het aanbod te nemen.

Door de integratie komt er een vrij groot aantal universitaire campussen of locaties in Vlaanderen bij waar universitair onderwijs wordt aangeboden. Dit is op zich een vrij riskante situatie omdat de kans groot is dat lokale en regionale lobby's zich rond deze universitaire centra gaan organiseren en de reeds belangrijke regionale dynamiek in het universitaire landschap nog sterker riskeert te gaan worden. Omwille van argumenten van kwaliteit, duurzaamheid en economische efficiëntie is het handhaven van alle huidige aanbodpunten van academische opleidingen in Vlaanderen een slechte zaak. Elke neiging tot verdere proliferatie en expansie moet uiteraard decretaal worden afgeblokt. De minister kan van elke universiteit een plan vragen waarin over een termijn van bijvoorbeeld vijf jaar de toekomst van elke

aanbodslocatie moet worden geschetst. Tegelijk moet duidelijk zijn welke normen het decreet na verloop van deze overgangstermijn zal voorzien voor het behoud van een vestigingsplaats.

In aanvulling op de rapporten van de Commissie Soete moet worden beklemtoond dat de integratie van de academische opleidingen in de universiteit slechts zin voor de studenten heeft wanneer zich tot op zekere hoogte ook de facto een fysieke integratie met de universitaire onderzoeksomgeving manifesteert. Dit impliceert dat studenten, in de masteropleidingen op de eerste plaats, een voldoende volume onderwijstijd moeten kunnen doorbrengen in universitaire labo's en departementen waar onderzoek gebeurt en waar zij in een nauwe interactie met onderzoekers en de onderzoeksinfrastructuur kunnen studeren. Het verwerven van academische competenties gebeurt immers het best wanneer studenten ook de cultuur van een onderzoeksomgeving kunnen proeven en in interactie kunnen gaan met onderzoekers. Vooral voor hun masterscriptie en de aanloop ernaartoe is dit van groot belang.⁹

Aan de kant van de hogescholen zal de integratie-operatie verregaande gevolgen hebben voor het institutionele landschap. Sommige hogescholen zullen onder de bestaande drempelnormen vallen. Een nieuwe beweging van concentratie en fusies van hogescholen lijkt dan ook onvermijdelijk. Het aanbod van professionele hogeschoolopleidingen moet fijnmaziger blijven dan dat voor de academische opleidingen, maar elke opleiding heeft nood aan voldoende kritische massa en een stevige institutionele onderbouw. De overheid zal wellicht een aantal decreetale normen moeten herzien en overgangperiodes inlassen om deze normen te halen. Deze herschikking van het hogescholenlandschap zal een zekere coaching vergen, die wellicht best door de associatie kan worden verzorgd.

Aanbeveling 6. De integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten is een belangrijke stap inzake rationalisatie van het opleidingsaanbod. Van deze operatie moet worden gebruik gemaakt om de door de Commissie Soete voorgestelde rationalisatienormen decretaal in te voeren. In de academische opleidingen moet voldoende fysiek contact van de studenten met de onderzoeksomgevingen gegarandeerd worden. De decreetgever moet de nodige flankerende maatregelen nemen om een nieuwe concentratie- en fusiebeweging bij de hogescholen te begeleiden.

4. Beleidsconsequenties

a) Besturen en structuren

De hervormingsoperatie zal een aantal bestuurlijke uitdagingen stellen en van de besturen van hogescholen en universiteiten een grote beleidskracht vragen. In sommige denkpistes en standpunten wordt ervoor gepleit voor de oprichting van nieuwe of door het gebruiken van bestaande structuren bestuurlijke structuren. In sommige landen werd voor vergelijkbare operaties inderdaad soms overgegaan tot de oprichting van nieuwe types instellingen. In Duitsland bijvoorbeeld hebben enkele *Länder* de figuur van *Gesamthochschule* als structuur tussen universiteit en hogeschool ontwikkeld. In

⁹ Om dit voor de studenten ook op een sociaal aanvaardbare manier mogelijk te maken moet werk worden gemaakt van beter aangepaste voorzieningen inzake openbaar vervoer, zoals een Vlaanderen-brede studentenkaart die recht geeft op onbeperkt reizen op trein, MIVB en De Lijn.

Frankrijk heeft men de *Instituts Universitaires de Technologie* gekend. Beide buitenlandse voorbeelden tonen echter tegelijk ook aan dat de oprichting van dergelijke intermediaire instellingen niet als een succes kan beschouwd worden: in Duitsland zijn de *Gesamthochschule* allemaal opgenomen in of na fusie omgevormd tot universiteiten en in Frankrijk grijpt momenteel een proces plaats waarbij de IUT worden geïntegreerd in de universiteiten. Oprichting van nieuwe instellingen voor academisch hoger onderwijs moet absoluut vermeden worden, ook als overgangsfiguur. Ook de denkpiste om de associaties toe te laten onderwijsbevoegdheid te krijgen en zich – al dan niet tijdelijk – te ontwikkelen tot onderwijsinstellingen, wordt best afgehouden. Dergelijke structuren zouden de transparantie van het onderwijsbestel ondergraven, nieuwe problemen inzake identiteit en erkenning van opleidingen en graden creëren en bovendien de al vrij grote institutionele overhead in Vlaanderen nog doen toenemen.

De integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteit doet de vraag rijzen naar de toekomst van de associaties, die met het structuurdecreet precies werden ingezet om de academisering te begeleiden en de hogescholen met een universiteit te verbinden. Over het algemeen hebben de associaties deze rol uitstekend vervuld en de associaties blijven best behouden. Een van de grote voordelen ervan, die trouwens in het buitenland vaak wordt genoemd, is dat door gemeenschappelijke uitdagingen te formuleren voor hogescholen en universiteit ze ertoe bijgedragen hebben te vermijden dat het binaire model ook zou leiden tot een uitzichtloze concurrentie tussen de beide soorten instellingen. Ook bij een helderder binair model is deze rol noodzakelijk. De scheiding tussen academisch en professioneel hoger onderwijs is en blijft een onderscheid in gerichtheid, en mag geen impermeabele waterscheiding worden. Ook voor professionele opleidingen blijft het noodzakelijk dat er verbindingen gelegd worden met de kennisontwikkeling in het wetenschappelijk onderzoek. Er zijn zeer vele terreinen waar de wederzijdse bevruchting inzake onderwijs, onderzoek en innovatie blijvend moet gestimuleerd worden zonder dat leidt tot het in vraag stellen van de eigenheid van de institutionele context van hogescholen en universiteit. Specifiek voor de kunstenopleidingen zullen nieuwe wegen moeten worden bewandeld om de synergie tussen hogeschool en universiteit inzake onderzoek in de kunsten te stimuleren. Ook hierin kan de associatie een belangrijke rol spelen.

Zoals reeds eerder aangegeven kunnen de associaties in het hele integratieproces ook een belangrijke taak vervullen door de hertekening van het hogescholenlandschap te begeleiden. Ook met respect voor de prerogatieven van de instellingsbesturen en inrichtende machten kan een associatie de dialoog, de samenwerking en desgevallend ook de fusie tussen verschillende hogescholen in de associatie begeleiden.

Aanbeveling 7. Vermeden moet worden om voor de hervormingsoperatie specifieke structuren, al dan niet in een overgangsscenario, op te zetten. De associaties worden behouden om de samenwerking tussen universiteit en hogescholen te blijven stimuleren en de hertekening van het hogescholenlandschap te begeleiden, maar worden zelf geen onderwijsinstellingen.

Er zijn ook andere maatregelen nodig om de bestuurskracht van de instellingen te verbeteren. Met name voor de officiële instellingen, met name de Universiteit Gent en de autonome hogescholen, wordt het dringend tijd om hun autonomie te vergroten. Dit moet gebeuren door de herziening van de bijzondere decreten, waarbij best een *sui generis* type van publiekrechtelijke instelling wordt gecreëerd

voor beide en zoveel mogelijk regels worden geschrapt. Ook voor de vrije instellingen is de bestuurskracht een element van zorg, maar daar is de bevoegdheid van de decreetgever om in te grijpen uitermate beperkt.

Aanbeveling 8. Bij bijzonder decreet wordt zowel voor de Universiteit Gent als voor de autonome hogescholen een sui generis type van publiekrechtelijke instelling gecreëerd die de instellingen een grotere autonomie en slagkracht garandeert.

b) Personeel

Het spreekt vanzelf dat bij de integratie van de academische opleidingen in de universiteiten de grootst mogelijke zorg moet worden besteed aan de consequenties op personeelsvlak.

In het debat over de hervorming van het hoger onderwijs werd soms gepleit voor de uitwerking van één geïntegreerd personeelsstatuut voor het gehele hoger onderwijs. Dit zou echter een grote vergissing zijn. Beide soorten hoger onderwijs hebben een verschillende missie en cultuur, die het best gediend wordt door een aparte rechtspositieregeling voor het personeel dat recht doet aan deze specificiteit. Dat belet uiteraard niet dat er tussen beide soorten onderwijs uitwisseling van personeel mogelijk moet zijn.

Verwezen kan worden naar de betreffende sectie in het rapport van de Commissie Soete, dat een aantal zinvolle principes vaststelt voor de overheveling van personeelsleden. Voor de verdere uitwerking van deze principes wordt best een opdracht gegeven aan de administratie.¹⁰ De essentialia lijken de volgende te zijn:

- Op voorwaarde van akkoord van het betrokken personeelslid, wordt elk OP-personeelslid dat geheel of gedeeltelijk een opdracht inzake onderwijs en/of onderzoek heeft gelieerd aan de academische hogeschoolopleiding, overgedragen aan de universiteit.
- Het OP-personeelslid maakt een keuze tussen a) in het statuut blijven dat het heeft op het moment van de overdracht, het zogenaamde uitdovend 'behoudstatuut' (waarbij tot op zekere hoogte bevorderingen in dat statuut gedurende een overgangperiode mogelijk moeten blijven), en b) op basis van zijn of haar academisch dossier zonder vacature een transitie naar het statuut van het academisch personeel aan de universiteit vragen volgens de regels die de universiteit binnen de grenzen van het universiteitendecreet bepaalt.
- Het OP-personeelslid dat verkiest in de hogeschool te blijven, kan door de hogeschool met een opdracht worden belast in het kader van een overeenkomst met de universiteit die de 'detachering' van sommige personeelsleden voor specifieke onderwijsopdrachten regelt.

¹⁰ De vakorganisaties die het personeel verdedigen, maken deel uit van de werkgroep die de Vlaamse Regering op 18 december heeft opgericht. Het is een goede zaak dat zij vanuit hun maatschappelijke positie als sociale partner betrokken worden bij het maatschappelijk debat. De werkgroep wordt echter best niet beschouwd als het platform waar de onderhandelingen over de personeelsaspecten van de integratie moeten worden gevoerd. Daartoe moeten de geëigende onderhandelingscomités worden gerespecteerd.

- Ook voor het ATP-personeel geldt een keuzemogelijkheid tussen overdracht naar de universiteit of behoud van tewerkstelling in de hogeschool, waarbij het in het kader van een overeenkomst met de universiteit met een opdracht in de universiteit wordt belast. Voor het ATP geldt dat zij bij overdracht integreren in het betreffende ATP-statuut van de universiteit.
- Het vastbenoemde AAP blijft in principe in het behoudstatuut, maar kan net als een OP-lid eveneens op basis van het dossier een inschaling in het academisch personeelsstatuut van de universiteit vragen.¹¹ Het AAP met een mandaat gaat bij de volgende mandaatverlening automatisch over naar het statuut van het universitair AAP.
- Om het sluiten van detacheringsovereenkomsten tussen universiteit en hogeschool te faciliteren,¹² worden best een aantal specifieke decretale regels bepaald.
- Uiteraard behoudt elk personeelslid zijn of haar rechten, met name inzake pensioen.
- De salarisadministratie voor het personeel in het behoudstatuut blijft verzorgd worden door het Agentschap.

Essentieel bij de hele operatie is dat een regeling wordt uitgewerkt met respect voor elk betrokken personeelslid, maar ook in een evenwichtige verhouding tussen universiteit en hogeschool. Het risico voor de hogeschool om met een sociaal passief opgezaaid te blijven, moet kunnen beperkt worden. Het statuut van het academisch personeel aan de universiteiten moet gevrijwaard blijven, maar de universiteiten moeten in de overgangsregeling ook voldoende respect opbrengen voor de specifieke kwaliteit van personeelsleden die nog slechts recent door de noodzaak zijn gevat om wetenschappelijk actief te zijn en vaak uitstekende en noodzakelijke personeelsleden zijn in de opleidingen die worden overgedragen.

Aanbeveling 9. De minister geeft op korte termijn opdracht aan de administratie om een voorstel uit te werken van regelgevend kader voor de rechtspositieregeling van de personeelsleden die gevat worden door de integratie van de academische opleidingen.

c) Infrastructuur

De problematiek van de infrastructuur is vrij complex en specifiek voor de verschillende types instellingen. Het lijkt me op zich niet noodzakelijk dat de overheid zich verregaand bemoeit met deze aangelegenheid, die best tussen instellingen onderling wordt geregeld. De commissarissen bij de universiteiten en hogescholen zijn goed geplaatst om hierbij een mediërende rol te spelen in functie van het algemeen belang.

¹¹ Op dit punt wijk ik af van het rapport van de Commissie Soete. Ik zie niet in waarom het vastbenoemd AAP moet worden uitgesloten van de mogelijkheid tot overstap naar het academisch personeelsstatuut op basis van dossier.

¹² Met de garantie dat daarbij geen BTW-verplichting tot stand komt.

5. Financiering

Een operatie van dergelijke omvang zal veel middelen vergen, daarover is iedereen het roerend eens.¹³ Over de omvang van de nodige budgettaire enveloppes doen echter veel ramingen de ronde. Uiteraard trachten de instellingen voldoende financieel comfort te bewerkstelligen om deze integratie aan te vatten en het is niet moeilijk om daarvoor ook goede argumenten te ontwikkelen. Anderzijds is het budgettaire perspectief van de Vlaamse Regering niet van dien aard dat er een zeer geruststellend antwoord kan worden geboden. Ook over de interne verdeling van eventueel beschikbare middelen over de diverse categorieën noden en behoeften bestaat nog lang geen consensus.

De instellingen, de universiteiten op de eerste plaats, moeten zich afvragen welke hun echte strategische belang in dit dossier is. Uiteraard zullen zij zich ten aanzien van de overheid in een zo sterk mogelijke onderhandelingspositie manoeuvreren, waarbij zij de integratie desgevallend zelfs afwijzen indien er onvoldoende middelen tegenover staan. In fine lijkt dit echter een onhoudbare en contraproductieve opstelling. De financiële situatie van de universiteiten is allerm minst rooskleurig, maar de strategische voordelen op termijn die door de integratie in beeld komen, zijn belangrijk.

Een specifieke moeilijkheid is dat het nieuwe financieringssysteem voor het hoger onderwijs nog erg jong is en eigenlijk nog niet op volle toeren heeft gefunctioneerd. Daardoor bestaat er enige schroom, zowel langs de kant van de instellingen als langs de kant van de overheid, om aan het financieringsmechanisme te sleutelen. Dit zal echter onvermijdelijk zijn. Er zou echter een duidelijke politieke consensus en een akkoord met de instellingen moeten bewerkstelligd worden, dat aan de fundamentele kenmerken van het nieuwe financieringssysteem niet wordt geraakt.

De Vlaamse Regering heeft in het regeerakkoord de Europese norm van 2% BRP voor de financiering van het hoger onderwijs geciteerd en een stijging van het budget met 10% in het vooruitzicht gesteld. Dit is een belangrijk signaal dat het de Regering menens is met de noodzakelijke stijging van het hogeronderwijsbudget. Zoals eerder gezegd, zal de implementatie van het integratieproces zich in werkelijkheid over twee legislaturen uitstrekken. Er zal dus een kader moeten uitgetekend worden in de meerjarenbegroting die de Regering opstelt.

Voor de budgettaire planning wordt best een globaal kader uitgetekend dat een evenwichtig geheel vormt inzake de verschillende budgettaire noden van het gehele hoger onderwijs. Een kader uittekenen dat enkel de financiering van de integratie van de academische hogeschoolopleidingen naar de universiteit regelt, zonder ook aandacht te besteden aan de noden van het professioneel hoger onderwijs en het hoger onderwijs in de kunsten, is maatschappelijk onaanvaardbaar. Vandaar dat in deze nota de kruitlijnen van een globaal budgettair perspectief worden geschetst. De genoemde bedragen zijn ramingen in orde van grootte; de tijd ontbrak voor een meer gedetailleerde berekening.

¹³ In wat volgt wordt de weerslag op de financieringsmechanismen voor infrastructuur buiten beschouwing gelaten.

a) Een betere financiering van de professionele bacheloropleidingen

- Door een nieuwe financiële injectie in het variabel onderwijsgedeelte van de enveloppe voor de professionele bacheloropleidingen, te spreiden over verschillende jaren, moet structureel het hoger professioneel onderwijs worden versterkt. Op het einde van de huidige legislatuur zou deze financiële injectie 30 mio € moeten bedragen.
- Het kanaal van projectmatig wetenschappelijk onderzoek (PWO) dat momenteel een kanaal vormt voor professionele opleidingen om specifieke praktijkgerelateerde onderzoeksactiviteiten te ontwikkelen, moet worden geheroriënteerd en versterkt. Het verdient aanbeveling om vanuit de middelen van het beleidsdomein wetenschap en innovatie een groepspad te voorzien voor deze financieringsbron. Tegelijk moet dit kanaal worden geheroriënteerd zodat het minder een vorm van wetenschappelijk onderzoek en in hogere mate een vorm van innovatiegericht kennismanagement wordt. Dit kan leiden tot een naamswijziging, zoals bijvoorbeeld 'projectmatige innovatiefinanciering'.
- De gevolgen van de integratie van de academische opleidingen in de universiteiten voor de financiering van de professionele bacheloropleidingen in de hogescholen moeten zorgvuldig worden in kaart gebracht. Er zal een beperkt transitiebudget nodig zijn om de gevolgen voor de onderwijssoekel van sommige hogescholen en de impact van het wegnemen van intra-institutionele kruisfinanciering tussen professionele en academische opleidingen weg te werken of in de tijd uit te smeren. Deze correctiemechanismen mogen wel de noodzaak tot verdere rationalisering van het aantal hogescholen op termijn niet in de weg staan. Dit tijdelijk transitiebudget zal wellicht niet meer dan 2 à 3 mio€ moeten bedragen en slechts een vijftal jaar noodzakelijk zijn.

b) De kostprijs van de verdere academisering en integratie van de academische opleidingen

Het is voor elkeen duidelijk dat het gehele proces van integratie, omvorming en hervorming van het hoger onderwijs bijkomende middelen zal vergen, maar de soms geciteerde bedragen zijn overdreven en kunnen zeker gereduceerd worden. Ze zijn immers gebaseerd op een lineaire toepassing van het onderzoekgerelateerde gedeelte in de basisfinanciering van de universiteiten, terwijl het niet absoluut noodzakelijk is te verwachten is dat de onderzoeksactiviteit van de universiteiten lineair moet toenemen om de studenten in de academische opleidingen dezelfde kwaliteit te garanderen als de studenten in academische opleidingen. Het is ook onrealistisch te verwachten dat er voldoende onderzoekspotentieel in Vlaanderen aanwezig is om een dergelijk drastische uitbreiding van het onderzoek aan de universiteiten op korte termijn ook in kwalitatieve zin waar te maken.

- De volledige enveloppe van de overgedragen academische hogeschoolopleidingen minus het aandeel voor het hoger kunstonderwijs gaat best in zijn geheel over naar de universiteit. Vervolgens wordt de kost van het personeel dat aan de hogescholen verkiest te blijven, berekend en dit bedrag wordt door de universiteit van de associatie aan de betreffende hogeschool terugbetaald. Deze oefening zal jaarlijks moeten gebeuren.

- De puntengewichten voor de integrerende academische opleidingen in het variabel onderwijsdeel dienen te worden bepaald. Deze puntengewichten moeten bepaald worden op basis van de eigen karakteristieken van de opleidingen en niet per definitie op basis van bestaande gewichten van de studiegebieden waarin ze desgevallend zullen terecht komen. Desgevallend moet het decreet voorzien in bijkomende studiegebieden aan de universiteiten waarvoor eigen puntengewichten gelden. Invoering van hogere puntengewichten voor integrerende studiegebieden kan ook in de tijd worden gespreid. In orde van grootte kan de kost hiervan op kruissnelheid op ongeveer 15 mio worden geraamd. Dit is een verhoging van het budget van de deelenveloppe academische hogeschoolopleidingen met ongeveer 10%.
- Het bepalen van de omvang van het variabel onderzoeksgelateerde gedeelte in de financiering van de universiteiten zal een moeilijke oefening zijn. Een louter lineair doorrekenen van het aantal overgedragen studenten is zoals gezegd een veel te simpele werkwijze. Voor het studiegebied Ingenieurswetenschappen bijvoorbeeld zou kunnen gesimuleerd worden wat de kost zou zijn van de noodzakelijke uitbreiding van de onderzoeksactiviteit aan de universiteit wanneer de studenten in de opleidingen van het studiegebied Industriële Wetenschappen op een vergelijkbare manier ingebed worden in een onderzoeksintensieve omgeving. Het relatieve aandeel van elk studiegebied in de academiseringsmiddelen zal moeten worden bepaald en dit gedeelte wordt onmiddellijk toegevoegd aan het variabel onderzoeksgedeelte. Geschat kan worden dat ongeveer een verdubbeling van de academiseringsmiddelen over een periode van 6 jaar een voldoende grote injectie in het wetenschappelijk onderzoek kan betekenen om de integrerende studenten een evenwaardige kwaliteit in onderzoeksinsbedding te garanderen. Dit betekent een cumulatieve injectie van 5 mio € per jaar. In dit bedrag is ook de academiseringsenveloppe voor het kunstonderwijs begrepen, maar uiteraard blijft het relatieve aandeel van het kunstonderwijs in de hogescholen.
- Het voorstel moet bekeken worden om het BOF geheel of gedeeltelijk toe te voegen aan het variabel onderzoeksgedeelte van de basisfinanciering van de universiteiten zonder het percentage voor de onderzoeksfinanciering in het financieringssysteem evenredig op te trekken. Beide financieringstromen worden op een zeer sterk vergelijkbare manier bepaald en het is logisch dat de inputsturing inzake onderzoek nu wordt vervangen door een eenvoudig en eenduidig mechanisme van outputsturing. Door de integratie van beide financieringsstromen wordt meer ruimte gecreëerd voor de universiteiten om een eigen beleid te voeren. Dit voorstel impliceert wel de overheveling van de BOF-kredieten van het beleidsdomein wetenschap en innovatie naar onderwijs. Tegelijk wordt het variabel onderzoeksdeel in het financieringssysteem net als het onderwijsdeel opengemaakt (met een eigen 'klikstelsel'), zodat een toename van de totale onderzoeksoutput in Vlaanderen ook in een verder stijgend budget kan resulteren. Voor de berekening van de bijdrage van de basisfinanciering van de universiteiten aan de indicatoren inzake wetenschappelijk onderzoek wordt een nieuwe methodologie ontwikkeld, die het reële aandeel van het onderzoeksgebonden deel (onderzoekssoekel en variabel onderzoeksdeel) in de financiering van de universiteiten op een juiste manier weergeeft. Op die manier wordt de substantiële bijdrage die vanuit onderwijs aan het totale O&O-budget levert, op een correcte manier verwerkt.

c) De herfinanciering van het hoger kunstonderwijs

- In het beleidsdomein wetenschap en innovatie wordt vanaf 2011 een specifiek onderzoekskanaal gelanceerd bij het FWO voor onderzoek in de kunsten. De financiering van dit kanaal zou bijvoorbeeld kunnen starten met één miljoen in 2011, met een progressief groeipad gedurende de daaropvolgende jaren naar een nader te bepalen maximum naarmate het succes van dit financieringskanaal toeneemt.
- Het hoger kunstonderwijs mag geen slachtoffer zijn van het feit dat het institutioneel beter lijkt ze in de hogescholen te handhaven. De erosie van de financiering van het kunstonderwijs moet gestopt worden en in functie van behoud en toename van de kwaliteit moeten de middelen voor het hoger kunstonderwijs eveneens kunnen toenemen. Op kruissnelheid 10 mio € extra voor het hoger kunstonderwijs is minimaal noodzakelijk.

d) Een financiële stimulans voor het hoger onderwijs in Brussel

Het voorstel om de opleidingen die aangeboden worden door instellingen binnen de grenzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een betere financiering te geven, is reeds herhaaldelijk gelanceerd en werd ook met kracht bepleit op het moment dat het nieuwe financieringsmodel werd ontworpen. Om verschillende redenen werd er toen niet op ingegaan, vooral omdat de toenmalige minister ervan overtuigd was dat het op de eerste plaats zaak was de samenwerking van de opleidingen en instellingen in Brussel met deze in Vlaanderen te versterken via de 'assen'. Er zijn goede argumenten aan te voeren om aan de opleidingen in Brussel een correctiefactor of 'Brusselnorm' toe te kennen:¹⁴ de bijzondere inspanningen die nodig zijn om de instroom vanuit Vlaanderen te blijven garanderen, de gebrekkige steun vanuit de stad Brussel en de Brusselse gemeenten voor het Vlaamse hoger onderwijs, de hoge kostprijs voor infrastructuur en andere uitgaven, de specifieke problemen die zich stellen op het vlak van diversiteit, enz. Bovenal zou een Brusselnorm een sterk politiek signaal zijn dat Vlaanderen de Nederlandstalige opleidingen in Brussel niet in de steek laat maar integendeel expliciet wenst te steunen. Door de toepassing van een Brusselnorm zou de kwetsbaarheid van de Brusselse instellingen en opleidingen, die na de integratie van de academische opleidingen nog dreigt toe te nemen, gedeeltelijk kunnen worden gecompenseerd. Gedacht kan worden aan het hanteren van een progressief toenemende correctiefactor op de financieringspunten gegenereerd door opleidingen en instellingen die opleidingen in Brussel aanbieden. Geschat kan worden dat een bescheiden correctiefactor een bijkomende kost van ongeveer 2 mio naar 3 mio per jaar zal genereren.

e) Totale kostprijs

In dit – toegegeven, krappe – budgettaire scenario kan de kostprijs van de gehele operatie op kruissnelheid voor het beleidsdomein onderwijs en vorming tot een 90 mio € worden beperkt gehouden. Voor het laatste jaar van de huidige legislatuur bedraagt de kostprijs 65 mio € recurrent, hetgeen ongeveer 5% is van het huidige hogeronderwijsbudget. In de volgende tabel wordt synoptisch

¹⁴ Het Deel 2 van het Vervolrapport van de Commissie Soete spreekt zich hier in het algemeen gedeelte niet expliciet over uit, maar vermeldt in het verslag van de betreffende werkgroep wel de Brusselnorm.

het groeipad voor de verschillende kostenfactoren weergegeven. Beklemtoond moet worden dat het hier gaat om zeer ruwe berekeningen in ordes van grootte, eerder dan om gedetailleerde simulaties.

Mio €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Injectie professioneel	10	20	30	30	30	30
Puntengewichten acad. opl.	3	6	9	12	15	15
Academisering	5	10	15	20	25	30
Herfinanciering HKO	2	4	6	8	10	10
Transitiebudget hogescholen	3	3	3	3	2	1
Brusselnorm	2	2	2	2	3	3
Totaal	2037	2058	2079	2090	2101	2106

In dit scenario, en uitgaande van de vooropgestelde stijging van het hogeronderwijsbudget van 10% in het regeerakkoord, blijven er nog marges over om de normale impact van het financieringssysteem (klikmechanisme op het variabel onderwijsgedeelte) en van het openmaken van het variabel onderzoeksgedeelte te financieren.

Daarbovenop zou in het beleidsdomein wetenschap en innovatie eveneens een aantal budgettair noodzakelijke maatregelen moeten worden genomen:

- Versterking en heroriëntering van het PWO naar projectmatige innovatiefinanciering voor de hogescholen.
- Invoering van het financieringskanaal voor projectmatig onderzoek in de kunsten bij het FWO.
- Overheveling van het BOF naar het beleidsdomein onderwijs met het oog op integratie in het onderzoeksgedeelte van het financieringssysteem.

Aanbeveling 10. De beperkte middelen die in de tweede helft van de legislatuur voor het hoger onderwijs beschikbaar zullen zijn en de middelen die desgevallend voor de verdere groei van het hoger onderwijs in de volgende legislatuur zullen kunnen worden vrijgemaakt, zullen prioritair moeten worden besteed aan (1) de professionele bacheloropleidingen, (2) de verdere academisering en de integratie van academische opleidingen in de universiteiten, (3) het hoger kunstonderwijs, en ten slotte (4) een bijkomende financiële stimulans voor het hoger onderwijs in Brussel. De totale kostprijs van de operatie voor het onderwijsbudget kan worden beperkt tot 65 mio € in het laatste jaar van deze legislatuur en 90 mio € op kruissnelheid vanaf 2017.

6. Het hogeronderwijslandschap in Vlaanderen

Het debat over de integratie van de academische opleidingen in de universiteit wordt in (te) grote mate gekleurd door de krachtsverhoudingen tussen instellingen, associaties, regionale belangen en levensbeschouwelijke invloedssferen. Dit maakt het ook tot een bijzonder ingewikkeld kluwen waar het risico groot is dat bestaande machtsevenwichten tot verkrampt immobilisme leiden. De tijd en ruimte

ontbreken hier om alle consequenties van de hervormingsoperatie in Vlaanderen in kaart te brengen. Wel kunnen een paar belangrijke elementen worden aangestipt:

- De associatievorming is een gegeven dat best door alle betrokkenen als dusdanig ook wordt erkend. Zowel regionale benaderingen als Vlaanderen-brede ambities hebben voor- en nadelen, maar beide modellen zijn intrinsiek verdedigbaar en geen enkel model is intrinsiek superieur. In vergelijking met het buitenland is Vlaanderen sowieso een geografisch kleine regio waar alle afstanden zonder enig probleem overbrugbaar zijn. In essentie gaat het om twee varianten van een regionale benadering.
- In de Vlaamse hogeronderwijsruimte moet het mogelijk zijn een balans te vinden tussen samenwerking en gezonde concurrentie tussen instellingen en associaties. Om principiële redenen lijkt het niet gezond om te stellen dat er een bepaalde grens aan die concurrentie moet worden gesteld (waarbij die bijvoorbeeld op het niveau van de Vlaamse regio wel kan, maar niet op het niveau van een stadsgewest). De regionale rol van een universiteit, hogeschool of associatie is erg belangrijk, maar rechtvaardigt op zich niet dat een instelling of associatie een exclusiviteitsclaim op een regio zou leggen. Omwille van de noodzakelijke pacificatie van het landschap is het absoluut noodzakelijk dat de bestaande decretale territoriale omschrijvingen inzake onderwijsbevoegdheid worden behouden. Resterende knelpunten moeten door onderling overleg tussen de instellingen met het oog op een voor alle partijen en voor Vlaanderen rationeler aanbod worden opgelost.
- Tijdens de vorige legislatuur is het model van ‘assen’ in Vlaanderen ontwikkeld. Door de strategische samenwerking tussen de associaties Limburg en Leuven enerzijds en door de samenwerking tussen de UGent en de VUB anderzijds is een begin gemaakt van dergelijke assenvorming. Tegelijk zijn er ook vele vragen gerezen bij dit model – ook door wijzigend leiderschap bij een aantal instellingen – en voelt de Antwerpse associatie er zich door buitengesloten. Voor het beleid lijkt het verstandig om verdere beleidsinitiatieven ter zake ‘on hold’ te zetten en af te wachten hoe de instellingen en associaties hun toekomstige strategische allianties zelf wensen uit te bouwen tijdens de hervormingsoperatie. Tenzij er een expliciete vraag of een nieuw initiatief komt, hoeft de assenvorming op dit moment niet tot decretale ingrepen te leiden.

7. Conclusies en beleidsaanbevelingen

Uit deze synthesenota mag duidelijk worden dat de integratie van academische opleidingen in de universiteiten een erg belangrijke en ook moeilijke operatie zal zijn, maar dat het met enige goede wil van alle betrokken partijen ook een hervorming kan zijn die nieuwe kansen en mogelijkheden biedt voor de ontwikkeling van het Vlaamse hoger onderwijs.

Bij wijze van samenvatting en besluit kunnen de tien beleidsaanbevelingen die in deze synthesenota worden gemaakt, hier normaal worden herhaald:

Aanbeveling 1. De Vlaamse Regering bevestigt zo spoedig mogelijk de politieke doelstelling om het academiseringsproces te voltooien door alle academische opleidingen in de universiteiten te integreren.

Aanbeveling 2. Het academische opleidingsaanbod moet de gedifferentieerde profielen in het bestaande aanbod behouden in de mate dat ze tegemoetkomen aan verschillende arbeidsmarktperspectieven. De actueel bestaande profielverschillen worden kritisch getoetst en waar nodig geherdefinieerd waarbij de stem van de arbeidsmarkt in rekening wordt gebracht.

Aanbeveling 3. Alle academische hogeschoolopleidingen worden geïntegreerd in de universiteit, met uitzondering van de kunstopleidingen en de opleidingen van de Hogere Zeevaartschool.

Aanbeveling 4. Het hoger kunstonderwijs blijft in de hogescholen, maar tegelijk wordt het academiseringsproces verder uitgebreid, wordt voor het onderzoek in de kunsten de samenwerking met de universiteiten versterkt en wordt bij het FWO een volwaardig eigen financieringskanaal uitgebouwd voor dit onderzoek.

Aanbeveling 5. De Vlaamse Regering maakt van de hervormingsoperatie in het hoger onderwijs gebruik om de institutionele missie van de hogescholen op het professioneel hoger onderwijs te focussen, het professioneel hoger onderwijs te versterken door de financiering te verbeteren en door een perspectief uit te werken van eventuele studieduurverlenging voor bepaalde professionele bacheloropleidingen.

Aanbeveling 6. De integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten is een belangrijke stap inzake rationalisatie van het opleidingsaanbod. Van deze operatie moet worden gebruik gemaakt om de door de Commissie Soete voorgestelde rationalisatienormen decretaal in te voeren. In de academische opleidingen moet voldoende fysiek contact van de studenten met de onderzoeksomgevingen gegarandeerd worden. De decreetgever moet de nodige flankerende maatregelen nemen om een nieuwe concentratie- en fusiebeweging bij de hogescholen te begeleiden.

Aanbeveling 7. Vermeden moet worden om voor de hervormingsoperatie specifieke structuren, al dan niet in een overgangsscenario, op te zetten. De associaties worden behouden om de samenwerking tussen universiteit en hogescholen te blijven stimuleren en de hertekening van het hogescholenlandschap te begeleiden, maar worden zelf geen onderwijsinstellingen.

Aanbeveling 8. Bij bijzonder decreet wordt zowel voor de Universiteit Gent als voor de autonome hogescholen een sui generis type van publiekrechtelijke instelling gecreëerd die de instellingen een grotere autonomie en slagkracht garandeert.

Aanbeveling 9. De minister geeft op korte termijn opdracht aan de administratie om een voorstel uit te werken van regelgevend kader voor de rechtspositieregeling van de personeelsleden die gevat worden door de integratie van de academische opleidingen.

Aanbeveling 10. De beperkte middelen die in de tweede helft van de legislatuur voor het hoger onderwijs beschikbaar zullen zijn en de middelen die desgevallend voor de verdere groei van het hoger onderwijs in de volgende legislatuur zullen kunnen worden vrijgemaakt, zullen prioritair moeten worden besteed aan (1) de professionele bacheloropleidingen, (2) de verdere academisering en de integratie van academische opleidingen in de universiteiten, (3) het hoger kunstonderwijs, en ten slotte (4) een bijkomende financiële stimulans voor het hoger onderwijs in Brussel. De totale kostprijs van de operatie

voor het onderwijsbudget kan worden beperkt tot 65 mio € in het laatste jaar van deze legislatuur en 90 mio € op kruissnelheid vanaf 2017.