

## VVS OVER DE CONCEPTNOTA FINANCIERING

Dit standpunt werd ingenomen en goedgekeurd op de algemene vergadering van 7 november 2005 en is gebaseerd op het 'VVS-advies over de financiering van het hoger onderwijs in Vlaanderen', unaniem goedgekeurd op de algemene vergadering van 25 november 2004. Dit standpunt bouwt op haar beurt voort op de discussienota 'kwaliteitsfinanciering van het universitaire onderwijs in Vlaanderen' zoals die in 2000 werd aangenomen op de toenmalige universiteitscentrale van VVS en vervolgens voorgelegd aan de toenmalige rectoren en andere onderwijsactoren. De VVS -evaluatie van de conceptnota financiering van minister Frank Vandenbroucke van 10 oktober 2005, zal grotendeels dezelfde indeling volgen.

### 1. INLEIDING

VVS zal de conceptnota evalueren op basis van de belangrijke principes die ze naar voren schoof in haar eigen standpunt over de ideale toekomstige financiering van het Hoger Onderwijs. Het vernieuwende aan het studentenvoorstel was dat men kwaliteitsstimuli wou inbouwen in de basisfinanciering van instellingen. VVS beschouwde kwaliteit in de zeer brede zin van het woord, ervan uitgaand dat kwaliteit niet door één wordt bepaald maar wel door een veelheid van factoren. Waarom zou de overheid bijvoorbeeld financiering geven voor de kwaliteit van onderwijs als dit onderwijs niet democratisch toegankelijk is? Net zoals het omgekeerd weinig verdedigbaar dat de overheid de onderwijsdemocratisering financiert als die niet leidt tot een waardevol diploma. Kwaliteit bestaat voor VVS dan ook uit vijf aandachtspunten die allemaal op een zekere manier aanwezig moeten zijn om te kunnen spreken van een kwaliteitsvolle instelling: onderwijskwaliteit, democratisering en heterogeniteit, kostenbeheersing, instellingskwaliteit en tenslotte ook attitudes en verwachtingen. Om van deze kwaliteitsdoelstellingen financiële stimuli te maken, moesten er voor elk apart concrete kwantificeerbare en controleerbare operationele criteria worden aangeduid. Het studentenvoorstel had niet de bedoeling om kwaliteit als outputfinanciering in te voeren en zo een ranking of tweestromenlandschap in het hoger onderwijs te creëren, maar wel om te kijken naar het proces van kwaliteitsverbetering, dat financieel gestimuleerd en gevaloriseerd moet worden.

Enerzijds zullen we de conceptnota dus tegen het licht houden van de belangrijke principes zoals naar voor geschoven in ons vorige advies, anderzijds zullen we de conceptnota ook op interne coherentie testen en toetsen aan de beleidsimperatieven van de minister zelf.

Wij stellen vast dat er enkele passages uit de beleidsnota worden geciteerd. Wij zijn dan ook zo vrij om zelf ook enkele citaten te plaatsen die ons inziens beter aansluiten bij de benadering van VVS zoals hierboven in notendop uiteengezet. Uit diezelfde *beleidsnota Onderwijs en Vorming 2004-2005 'Vandaag kampioen in wiskunde, morgen in gelijke kansen'* van minister Frank Vandenbroucke, en meer bepaald uit hoofdstuk 2.2.2 p 63: "Buitenlandse ervaring leert dat er een afweging moet worden gemaakt van het belang van output- en inputindicatoren (...) Bij het ontwikkelen van outputindicatoren zullen onder andere de inspanningen voor kansengroepen van de instellingen van hoger onderwijs in rekening worden gebracht."

En ook de korte passage uit de *discussienota 'Onderwijs en vorming 2004-2009'* in hoofdstuk 3.3.1: "Het is de bedoeling om tot een éénvoudig en transparant mechanisme te komen, dat de instellingen de zekerheid biedt van een adequate basisfinanciering. Daarnaast moet het mechanisme ook uitdagingen bieden aan de instellingen, mogelijk in de vorm van een output- of incentive-financiering. Bij deze ganse operatie zal de verdere democratisering van het hoger onderwijs centraal staan."

Tenslotte willen we nog iets kwijt over de timing. VVS is er zich van bewust dat de vooropgestelde timing zeer ambitieus is, maar deelt de overwegingen dat langer wachten met de invoering van het nieuwe systeem niet meer kan. De studenten sluiten zich volmondig aan bij de vaststelling dat de huidige financiering en bevoorziening van middelen, de grenzen van de billijke verdeling van publieke middelen hebben overschreden en om dringende oplossingen vragen. VVS roept dan ook op om de diverse anachronismen en historisch gegroeide financiële achterstanden niet langer dan nodig te bestendigen.

## **2. EIGENSCHAPPEN, UITGANGSPUNTEN & DOELSTELLINGEN**

### **2.1. EIGENSCHAPPEN**

#### **2.1.1. Gemeenschappelijk systeem.**

VVS staat nog steeds achter één gemeenschappelijk financieringssysteem voor het ganse Vlaamse hoger onderwijs. We hopen dan ook dat de specifieke lerarenopleidingen en de kunstopleidingen die nu uit het financieringsdecreet worden gelicht, achteraf gemakkelijk in te schuiven zullen zijn in het nieuwe mechanisme.

Tenslotte wijst VVS erop dat het werken met drie aparte deelbudgetten, moeilijk te verzoenen valt met het principe van een ééngemaakte hoger onderwijsruimte en één gemeenschappelijk financieringssysteem. VVS pleit er dan ook voor om op termijn nog slechts een deelbudget voor professionele opleidingen naast één enkel budget voor alle academische opleidingen te weerhouden.

#### **2.1.2. Lump sum;**

Zoals geweten is VVS principieel gekant tegen inschrijvingsgelden. Maar als ze dan toch worden gevraagd dan eist VVS dat deze inkomsten tenminste ten goede van de student worden aangewend. Dat stond vroeger expliciet in het hogescholendecreet en het universiteitsdecreet maar is eruit gevlogen omdat het toch niet werd gecontroleerd. De geplande (en reeds eerder besliste) veralgemening van een traceerbaar en transparant boekhoudsysteem voor alle hoger onderwijsinstellingen, maakt het kleuren van de door de student betaalde studiegelden wel weer mogelijk.

Naar analogie met andere private middelen (de derde geldstroom) die in de regel worden overgemaakt in de vorm van contractfinanciering waarbij de betaler de eindbestemming bepaalt en voorwaarden oplegt, willen ook de studenten dat het studiegeld dat ze soms met veel moeite moeten ophoesten, tenminste wordt aangewend voor die zaken die voor hen prioritair zijn, de onderwijsdemocratisering in al haar facetten. De vermenging van de publieke en private geldstromen in is bovendien ook problematisch voor de gevoeligheid van ons hoger onderwijs voor de dreiging die uitgaat van GATS. Het scheiden en traceerbaar maken van de private studentenbijdrages heeft dan ook meerder voordelen.

Het kleuren van inschrijvingsgelden is tenslotte ook niet nieuw: aan sommige instellingen bestaat er reeds de interne regeling dat een deel van het inschrijvingsgeld wordt voorbehouden en integraal doorgestort naar de studentenvoorzieningen. Deze praktijk is aan de universiteiten goed ingeburgerd en zorgt ervoor dat de ondergefinancierde studentenvoorzieningen wat meer ademruimte krijgen. VVS vraagt de overheid deze bestaande praktijk decretaal te verankeren en enerzijds te verhinderen dat de universitaire studentenvoorzieningen in de toekomst de speelbal zouden kunnen worden van de grillen van de instelling, én anderzijds deze vorm van *good practices* ook uit te breiden naar de hogescholen en hun studentenvoorzieningen. Het spreekt vanzelf dat deze kleuring van inschrijvingsgeld niet als alibi mag dienen om het optrekken van de sociale toelagen uit of zelfs af te stellen. Het optrekken van de toelagen voor de studentenvoorzieningen aan de hogescholen valt buiten dit decreet en moet zo snel mogelijk worden gerealiseerd.

Als er dan toch inschrijvingsgelden worden gevraagd dan zou het voor VVS ideaal zijn om minimaal de helft door te sluisen naar studentenvoorzieningen en het overige stuk van de studiegelden te besteden aan studentgerichte onderwijsactiviteiten, zoals studentenbegeleiding, trajectbegeleiding... Zo verzeker je dat de inschrijvingsgelden worden aangewend om zowel de socio-culturele (onderwijsinherente) drempels, als de socio-economische drempels te verlagen. Een derde belangrijk bestedingsveld van inschrijvingsgelden, is voor VVS de interne democratisering en meerbepaald de ondersteuning van de studentenparticipatie aan de instelling. Hoewel de financiële en logistieke ondersteuning van de studentenraad sinds kort decretaal verplicht is, wordt ze in de praktijk vaak zeer minimalistisch ingevuld. Nochtans is de omkadering, financieel, materieel maar ook in de vorm van eigen personeel, een cruciale voorwaarde om een minimum aan continuïteit in de studentenvertegenwoordiging te verzekeren, maar ook om de dossierkennis en de kwaliteit van de studenteninbreng te verbeteren. De keuze om het gros van de basisfinanciering lump sum toe te kennen, versterkt zelfs nog de nood aan interne democratie, waarbij alle stakeholders, studenten inclusief, betrokken worden bij de beslissingen over de aanwending van de overheidsmiddelen binnen de instelling.

VVS pleit dus voor een kleuring van studiegelden, waarbij decretaal wordt voorgeschreven dat deze moeten worden aangewend ten voordele van de democratisering. VVS wil dat de inschrijvingsgelden worden verdeeld tussen studentenvoorzieningen, studentenbegeleiding en studentenparticipatie.

#### **2.1.3. Geleidelijkheid – geen extra middelen:**

VVS betreurt dat de ingewikkelde en complexe invoering van een nieuw financieringsmechanisme zonder de broodnodige bijkomende middelen zal gebeuren. En dat als gevolg daarvan de implementatiefase zeer langgerekt zal zijn. Dit bemoeilijkt immers in belangrijke mate de mogelijkheid om regelmatig te evalueren en waar nodig bij te sturen.

VVS pleit er daarom voor om zeker voldoende extra middelen uit te trekken opdat die instellingen die de laatste jaren structureel zijn ondergefinancierd onmiddellijk de financiële achterstanden kunnen inhalen en niet omwille van een fout begrepen geleidelijkheid blijven kampen met een niet langer te rechtvaardigen onderfinanciering.

Zoals we immers benadrukten in ons standpunt van vorig jaar, is het serieus verhogen van de totale enveloppe voor het hoger onderwijs voor de studenten een *conditio sine qua non* voor elk nieuw financieringsmechanisme. Terwijl het ganse

onderwijsbudget van Vlaanderen in dezelfde grootteorde zit van dat van onze buurlanden, is het aandeel van het hoger onderwijs daarin aanzienlijk kleiner. Hoewel de middelen ook efficiënter kunnen worden gebruikt, benadrukt VVS dat het huidige budget voor hoger onderwijs ronduit ontoereikend is om de toenemende verwachtingen in te lossen van een maatschappelijk bestel dat wil evolueren in de richting van een kennissamenleving. Bovendien stelt VVS zich vragen bij de ernst van beleidsverklaringen die een tweede democratiseringsgolf aankondigen, als er niet meer middelen worden uitgetrokken.

## **2.2. UITGANGSPUNTEN**

Zie verder bij leerkrediet.

## **2.3. DOELSTELLINGEN**

VVS kan zich grosso modo vinden in de doelstellingen zoals ze in de conceptnota worden opgesteld. Toch enkele bedenkingen en belangrijke aanvullingen.

- We veronderstellen dat de doelstellingen niet staan opgesomd in volgorde van belangrijkheid.

- Het rendement van studietrajecten verhogen: Het rendement van studietrajecten in Vlaanderen ligt vrij hoog in vergelijking met het buitenland. Uit internationaal vergelijkend onderzoek<sup>1</sup> blijkt België in de groep van landen te zitten met de jongste studentenpopulatie. België heeft zonder meer de hoogste participatiegraad in vergelijking met de leeftijdscategorie. België scoort verder ook het best in de relatie van de participatiegraad en het aantal jaar in het leeftijdsbereik van de studentenpopulatie. Dat zijn stuk voor stuk aanwijzingen dat we niet slecht scoren inzake studievoortgang. VVS begrijpt dat men n.a.v. de flexibilisering vreest dat het studierendement zal afnemen, maar waarschuwt ervoor om de kar niet voor het paard te spannen. Omwille van het feit dat flexibilisering in belangrijke mate facultatief is, stellen we vast dat er op dit moment nogal behoudsgezind wordt omgesprongen met het jaarsysteem. Om op de Nederlandse problemen te anticiperen, staat het flexibiliseringdecreet instellingen al van in het begin toe om studievoortgangmaatregelen op te leggen aan de student. De Vlaamse vertreksituatie is dus totaal verschillend van de context waarin de Nederlandse problemen van kwakkelende studievoortgang zijn ontstaan. Vlaanderen kent bijvoorbeeld ook geen universele studiebeurzen en de toegekende beurzen zijn ook al prestatiegebonden.

VVS vindt dat de prioriteit moet gaan naar het bestrijden van drop out. Verder pleit VVS ervoor om het in Vlaanderen nog steeds goede studierendement te bewaken en waar mogelijk te verhogen. Echter, de studenten waarschuwen tegen het dramatiseren van een probleem dat in de feiten nog steeds relatief klein is. Een vlotte doorstroom en uitstroom is als aandachtspunt voor het beleid bovendien ook al vervat in doelstelling 1 die de participatie aan en succesvolle uitstroom uit het hoger onderwijs wil bevorderen, en doelstelling 6 die flexibele trajecten op de juiste manier wil financieren.

- VVS is wel zeer te spreken over de hernieuwde beleidsaandacht voor onderwijsdemocratisering, toegankelijkheid en gelijke kansen. Deze komt tegemoet aan een probleem dat in tegenstelling tot voorgaande wel al decennialang aansleept en nog steeds bijzonder actueel is. VVS is ook zeer tevreden dat studentenvoorzieningen, studiefinanciering en studiegelden buiten de scope van dit decreet worden gehouden. Enerzijds omdat op deze manier de instellingen zelf worden gesensibiliseerd om ook in het onderwijsproces de nodige aandacht in te bouwen voor deze doelstelling. Anderzijds omdat studiefinanciering/studentenvoorzieningen en inschrijvingsgelden de laatste jaren al grondig zijn herdacht en herwerkt en het wat de omgekeerde wereld zou zijn om naar aanleiding van de financieringsdiscussies alles waarover een democratische consensus was gegroeid nu weer onmiddellijk in vraag te stellen.

- Rationalisatie van het aanbod stimuleren: VVS verkiest te spreken van een optimalisatie, dat wil zeggen, meer doen met dezelfde middelen. Ingrijpen in het aanbod dat inderdaad niet altijd even rationeel is gespreid, mag geen synoniem worden voor besparen. VVS benadrukt dat er geen kenniscentra mogen worden afgeschaft, maar dat in het geval van fusies, instellingen zelf moeten kunnen kiezen bij welke andere instelling ze wensen aan te sluiten, zolang ze maar rekening houden met regionale overwegingen. VVS pleit ervoor om bij het afstoten van opleidingen of het inkrimpen van het aanbod en de onderwijsbevoegdheid, kwaliteit steeds als leidinggevend principe te hanteren. Om die reden is VVS ook sterk voorstander van het behouden van accreditatie op opleidingsniveau. Daarnaast wil VVS dat ook regionale overwegingen explicieter worden meegenomen aangezien het probleem van spreiding, dubblures en overlapping van het aanbod zich ook en vooral binnen regio's stelt. Optimalisatie van het aanbod mag daarom niet beperkt blijven tot de grenzen van de associaties maar moet ook tussen associaties binnen eenzelfde regio bespreekbaar worden. Het is immers een publiek geheim dat de associaties in belangrijke mate gestalte hebben gekregen om sommige opleidingen aan de optimalisatie van het aanbod helpen te ontsnappen. Belangrijk in deze kan het voorstel zijn van VVS om een investeringsfonds voor het hoger onderwijs op te richten op Vlaams niveau, dat enerzijds infrastructuursubsidies weggeeft en anderzijds ook dienst doet als waarborgfonds voor investeringskredieten (waarbij de rente op de leningen ten laste komt van de onderwijsbegroting). Bij de selectie van de aanvragen moet dit fonds naast de efficiënte besteding van overheidsmiddelen ook het versterken van de regionale samenwerking en het samengebruik van de infrastructuur, als belangrijk criterium hanteren. Gemeenschappelijke labo's, aula's en bibliotheken, kunnen de efficiëntie, de optimalisatie en kwalitatieve besteding van middelen ten goede komen.

---

<sup>1</sup> Key topics in education: Financial support for students in Higher Education in Europe, Trends and Debates, vol 1, Eurydice, European commission, 1999 pp 7-10.

- Er is één grote afwezigheid in de doelstellingen die men met het financieringsdecreet wil helpen realiseren: het bewaken en verder bevorderen van de onderwijskwaliteit. Het is opvallend dat men wel de onderzoekskwaliteit wil verbeteren maar de onderwijskwaliteit niet als aandachtspunt meeneemt. In haar eigen financieringsconcept heeft VVS nochtans onderwijskwaliteit steeds als een belangrijk te stimuleren criterium naar voren geschoven. De minister lijkt ervan uit te gaan dat accreditatie wel zal volstaan om de nodige kwaliteit te garanderen. De evaluatie die accreditatie biedt is evenwel een zeer rudimentaire *erop of eronder*- procedure die eens in de 8 jaar plaatsvindt. Deze procedure heeft weinig van doen met de beoogde verbetering van onderwijskwaliteit die een voortdurend aandachtspunt zou moeten zijn. Voor VVS gaat het om de volgende vragen: in welke mate bestaat er binnen de instelling de nodige zorg voor de didactische en organisatorische aanpak van het onderwijs zodat studenten voldoende kennis, bekwaamheden en vaardigheden aan hun opleiding overhouden? Welke inspanningen leveren instellingen om bij zoveel mogelijk studenten het vereiste niveau te bereiken? Sluit het aangeboden onderwijs voldoende aan bij relevant wetenschappelijk onderzoek? Onderwijskwaliteit heeft m.a.w. betrekking op de docenten, de pedagogie en onderwijskundige omkadering. De conceptnota van de minister behandelt deze aspecten van onderwijskwaliteit nogal op stiefmoederlijke wijze. Bovendien betekenen bepaalde voorgestelde financieringsprincipes, in het bijzonder de focus op outputfinanciering, soms zelfs een bedreiging van de onderwijskwaliteit i.p.v. een stimulans.

VVS pleit er dan ook voor om onderwijskwaliteit niet alleen expliciet te benoemen als doelstelling maar ook in de concrete uitwerking van een financieringssysteem te integreren. Immers, zoals de minister zelf stelt "zijn het de jongeren uit kansengroepen die het van hun prestaties in het hoger onderwijs moeten hebben; zij kunnen dit niet door geld, sociaal kapitaal, relaties of cultureel kapitaal compenseren. Het zijn dus precies deze kwetsbare jongeren die het meeste belang in een hoge kwaliteit van het onderwijs hebben"<sup>2</sup>. VVS is de overtuiging toegedaan dat een succesvol democratiseringsbeleid bijgevolg hand in hand moet gaan met een beleid dat de kwaliteit van het hoger onderwijs verder garandeert.

- Een laatste bedenking bij de doelstellingen en de conceptnota in het algemeen, is dat deze wel aandacht heeft voor onderwijs en onderzoek, maar dat die andere decretale doelstelling, de maatschappelijke dienstverlening, uitblinkt in afwezigheid. Nochtans gaat het hier om belangrijke breed maatschappelijke verwachtingen tav het hoger onderwijs. Hieraan geen aandacht besteden, suggereert dat de directe maatschappelijke return van het hoger onderwijs van bijkomstig belang is. VVS acht het niet wenselijk het *ivoren toren*-imago van het hoger onderwijs nog verder te versterken.

### **3. DE UITWERKING VAN HET NIEUWE SYSTEEM**

---

#### **3.1. VOORAFGAANDE MAATREGELEN**

VVS is positief over de langverwachte financiële injectie voor de ondergefinancierde hogescholen en heeft ook alle begrip voor de bijkomende voorwaarde inzake rationalisatie en transparantie van afstudeerrichtingen die de overheid hier stelt. VVS juicht verder ook de bijkomende academiseringsmiddelen toe. VVS betreurt daarentegen wel dat de historische achterstanden van andere ondergefinancierde instellingen ook niet voorafgaandelijk worden weggewerkt.

Het valt de studenten verder wel op dat er voor dé beleidsprioriteit van de minister, de breed aangekondigde tweede democratiseringsgolf geen extra middelen worden uitgetrokken.

#### **3.2. STRUCTUURKENMERKEN**

##### **3.2.1. de sokkel**

VVS gaf in december 2004 het advies om een sokkel te voorzien, niet bij wijze van historisch forfait, ook niet om de vaste kosten te dekken, maar vooral bij wijze van startkapitaal. In vergelijking met het bestaande universitaire historisch forfait, moest de sokkel gevoelig verminderen zodat vraag (studentenaantallen) en aanbod (stimulansfinanciering) meer konden spelen. Deze vaste sokkel moest m.a.w. voldoende laag zijn opdat ook kleine instellingen niet zouden ontsnappen aan de invloed van kwaliteitsindicatoren. De linear te verdelen sokkel van 5% uit de totale enveloppe, beantwoordt in belangrijke mate aan deze definitie.

Omdat VVS de overtuiging is toegedaan dat een vaste forfaitaire sokkel, die onafhankelijk is van het studentenaantal, reeds voldoende rationaliserend werkt naar het "overaanbod" van instellingen hoger onderwijs, zijn de studenten geen voorstander van een bijkomende rationalisatienorm.

VVS is geen voorstander van een concentratiecoëfficiënt omdat deze negatieve gevolgen kan hebben voor unieke opleidingen die slechts op één plaats in Vlaanderen worden aangeboden en andere kleine opleidingen (bijvoorbeeld de kleine letteren) die wel een grote maatschappelijke relevantie kunnen hebben. Bovendien wijzen we erop dat de optimalisatie van het opleidingsaanbod ook instellings- en associatieoverschrijdend moet worden aangepakt.

---

<sup>2</sup> 'Van centen kansen maken', toespraak van de heer Frank Vandenbroucke, minister van werk, onderwijs en vorming, 20 september 2005, gegeven nav de academische opening van de Hogeschool West-Vlaanderen.

VVS is een voorstander van de eigen rechtstreekse overheidstoelage voor de associaties omdat we er steeds voor hebben gepleit deze een belangrijke rol te laten spelen omwille van mogelijkheden tot samenwerking in onderwijs en onderzoek, samengebruik van personeel en infrastructuur en optimalisatie van het aanbod. VVS is wel niet gewonnen voor het afromen van 1% van de sokkel de instelling omdat dit de kleinere associaties zou bestraffen en zo de twee snelheden tussen associaties nog meer in de hand werken. Het is aangewezen om de associatiebudgetten zeker in het begin uit bijkomende middelen te spijzen.

### 3.2.2. aanmoedigingsfonds voor beleidsspeerpunten

VVS was zoals reeds eerder toegelicht voorstander van een nieuw financieringssysteem dat ook incentives inbouwt in het hoofdlijk van de basisfinanciering. Deze moesten een evenwichtige mix zijn van financiële stimuli ter bevordering van onderwijskwaliteit, democratisering, maatschappelijke verwachtingen, kostenbeheersing en instellingskwaliteit. Daarnaast en aanvullend op de basisfinanciering, voorzag het ideale financieringsvoorstel van VVS ook een aparte pot projectfinanciering die een vernieuwende aanpak moest stimuleren inzake democratisering en onderwijskwaliteit, aangezien dit de belangrijkste redenen zijn waarom de overheid het hoger onderwijs financiert. Bovendien kunnen hier altijd nieuwe doelgroepen opduiken en vormt ook onderwijsvernieuwing een constante uitdaging.

Evaluatie: VVS is blij dat de conceptnota haar idee van een aanmoedigingsfonds voor kortlopende projecten overneemt. Evenwel zijn er enkele belangrijke fundamentele verschillen die ons tot de volgende kritiek brengen:

VVS zag dit vernieuwingsfonds als een aanvulling op een basisfinanciering die reeds belangrijke incentives voor onderwijskwaliteit en democratisering bevatte – wat in de conceptnota niet het geval is. Het voorstel van de minister laat bovendien de ruimte aan toekomstige ministers om zelf de beleidsspeerpunten te kiezen die voor dit fonds in aanmerking komen. Zelfs als de huidige minister van onderwijs gelijke kansen en diversiteit als beleidsspeerpunt inbouwt, biedt dit nog steeds geen enkele structurele garantie dat deze ook in de toekomst verder gestimuleerd zullen worden. Als de breed aangekondigde tweede democratiseringsgolf het moet hebben van deze driejarige overeenkomsten, dan blijft waarschijnlijk bij een slag in het water. Daarom doen wij de volgende verbeteringsvoorstellen:

1.
  1. Enkele beleidsspeerpunten zijn van die aard dat ze ook in het onderwijsgerelateerde luik van de basisfinanciering moeten worden geïntegreerd. Meer bepaald gaat het dan om de doelstellingen democratisering en onderwijsvernieuwing. Het aanmoedigingsfonds biedt immers onvoldoende garanties op een structureel lange termijn-beleid. En deze doelstellingen zijn té belangrijk om ze te laten afschieten bij een toekomstige wisseling van de wacht. VVS pleit ervoor om onderwijsdemocratisering en onderwijsvernieuwing ook duidelijk te verankeren als algemene basisdoelstelling van het ganse hoger onderwijs en financieringssysteem. Daarom verdient het ook aanbeveling om de beheersovereenkomsten te laten lopen over een langere termijn van vijf i.p.v. drie jaar.
  2. VVS herhaalt haar bezorgdheid dat een tweede democratiseringsgolf niet realiseerbaar is zonder bijkomende financiële middelen voor het toch al ondergefinancierde hoger onderwijs. Om eindelijk komaf te maken met de zeer hardnekkige ondervertegenwoordiging van bepaalde sociale groepen in het hoger onderwijs, zijn extra middelen dan ook zeker geen overbodige luxe. VVS vindt daarom dat het aanmoedigingsfonds bij voorkeur moet worden gespijsd met extra financiële middelen.
  3. Als er middelen uit het aanmoedigingsfonds worden voorafgenomen op de totale hoger onderwijsenveloppe, dan worden deze beter niet gekleurd. Een beter manier om te garanderen dat de financiële middelen daadwerkelijk worden ingezet waarvoor ze bedoeld zijn, en ook effectief resultaten boeken, is het meten van de voortgang aan de hand van objectieerbare indicatoren. Het is voor VVS dan ook van primordiaal belang dat in het onderwijsgerelateerde luik van de basisfinanciering gelijke kansen, diversiteits- en onderwijskwaliteitindicatoren worden opgenomen zodat het effect van maatregelen op de instroom, doorstroom en uitstroom van kansengroepen meteen zichtbaar wordt. Aangezien de minister de beheersovereenkomsten wil evalueren op basis van de behaalde resultaten, zijn praktische bezwaren om daar geen werk van te maken, voor ons niet langer aanvaardbaar.

### 3.2.3. het onderwijsgerelateerde variabel gedeelte

VVS is blij dat studentenaantallen in de financiering een belangrijke rol krijgen toebedeeld aangezien deze variabele de student terecht centraal stelt in het hoger onderwijsgebeuren. VVS vindt de vertaling van het begrip 'financierbare student' in studiepunten ook een goede operationalisering van het flexibiliseringsdecreet. Verder vinden we de financiële uitdoofmaatregel een correcte stimulans voor het stopzetten van opleidingen. We zullen in dit advies dan ook vooral focussen op de aspecten die voor de student problematisch zijn.

#### 3.2.3.1. Output

In het onderwijsgerelateerde deel van de basisfinanciering zet de minister nogal zwaar in op outputfinanciering. Enerzijds worden de verworven studiepunten als outputvariabele meegenomen, anderzijds zal men ook het aantal behaalde diploma's meenemen. Verder introduceert men nog een rendementsbonus die wordt uitgekeerd wanneer de feitelijke studieduur niet langer is dan de voorgeschreven duur. Output wordt hier dus op drie verschillende manieren benadrukt en ingebakken in het systeem. Enkel voor eerstejaarsstudenten met een diplomacontract, wordt er nog een inputfinanciering voorzien: de eerste zestig studiepunten worden als inputvariabele meegenomen. In het geval de

student zijn eerste jaar moet overdoen of heroriënteert, heeft de instelling nog recht op maximaal 30 studiepunten input financiering. Er worden dus drie verschillende outputindicatoren geïntroduceerd tegenover één inputvariabele.

**Evaluatie:** VVS heeft er steeds voor gepleit om de basisfinanciering te baseren op input-studentengegevens. Eventuele outputindicatoren konden via de kwaliteitsgerelateerde stimuli worden meegenomen. VVS heeft dan ook zware bedenkingen bij deze ingrijpende shift van volledige inputfinanciering naar bijna uitsluitend outputindicatoren. Wij lijsten de studentenbezwaren tegen de hier voorgestelde nogal eenzijdige outputfinanciering even op (niet in volgorde van belangrijkheid):

- **Studieretentie:** Zoals reeds eerder gesteld, wil VVS niet blind zijn voor de mogelijke negatieve gevolgen die de flexibilisering van het onderwijssysteem en het afstappen van een jaarsysteem op termijn voor de feitelijke studieduur kan hebben. Maar VVS wil er toch op wijzen dat Vlaanderen nog mijlenver verwijderd is van toestanden waar studenten gemakkelijk acht jaar over een vierjarig studietraject doen. Studievertraging is bij ons nog steeds een probleem dat relatief goed onder controle is (zie hoger bij 2.3). We moeten ons ervoor behoeden om dezelfde fouten te begaan als de Noorderburen, maar anderzijds mogen we ook geen paniekvoetbal spelen. Als er al sprake is van een toename van de gemiddelde studieduurvertraging, dan heeft die veelal oorzaken zoals een foute studieoriëntatie, ontoereikende studiefinanciering waardoor veel studenten nog moeten bijkussen en een aanzienlijke toename van de studiedruk ten gevolge van de invoering van de Bachelor-Masterstructuur. In plaats van het symptoom te bestrijden via een outputfinanciering, pleit VVS ervoor om het kwaad bij de wortel aan te pakken.
- **Drop-out:** Voorgaande bedenkingen nemen niet weg dat het hoger onderwijs met een aanzienlijke uitval kampt. VVS onderschat de ernst van deze verloren talenten allerminst en heeft *drop out* daarom zelfs tot jaarthema gepromoveerd. De studenten betwijfelen of een diplomafinanciering in staat is om dit fenomeen terug te dringen. Buitenlandse ervaring leert dat outputfinanciering en diplomafinanciering instellingen ook wel eens financieel durven prikkelen om studenten er juist zo snel mogelijk te laten uitvallen. Outputfinanciering zou op die manier haar doel kunnen voorbijschieten.
- Het nadeel van een outputfinanciering is dat ze eenzijdig focust op resultaten en veel te weinig aandacht heeft voor het onderwijsproces. Academische vorming en het opdoen van praktijkgerichte kennis, vaardigheden en attitudes, zijn processen. Het is opvallend dat belangrijke onderdelen van dit proces zoals studie – en trajectbegeleiding, de internationale dimensie van onderwijs, de kwaliteiten van de lesgevers, vakdidactiek en nieuwe leervormen, geen aandacht krijgen. Zonder proces nochtans geen resultaten. Niet inzoomen op de positieve maatregelen die een onderwijsproces doen slagen, betekent een gemiste kans. Een positieve benadering die niet zozeer focust op de resultaten, maar wel op de stimulerende maatregelen om drop-out te voorkomen of remediëren, en studievertraging tegen te gaan, zou immers veel meer lonen.
- Een van de belangrijkste redenen waarom VVS gekant is tegen de focus op verworven studiepunten en behaalde diploma's is omdat deze belangrijke risico's inhoudt voor de onderwijskwaliteit. Wanneer een instelling bijna uitsluitend gefinancierd wordt op basis van verworven studiepunten of diploma's, dan is het *des mensen* dat men op evaluatie- en deliberatiemomenten al eens soepeler zal omspringen met de gehanteerde standaarden – dat geldt *a fortiori* wanneer het voortbestaan van de eigen job/vakgroep/instelling ervan afhangt. Bevindingen met het prestatiebekostigingssysteem in Nederland<sup>3</sup> bevestigen dat het her en der heeft geleid tot het uitbundig toekennen van vrijstellingen, punten en diploma's. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat het nieuwe financieringssysteem leidt tot een uitholling van de waarde van de afgeleverde diploma's. Ook het argument dat accreditatie de stok achter de deur blijft om instellingen te doen afzien van deze bedenkelijke fondsenwerving, kan ons niet overtuigen. Een kwaliteitsmeting om de 8 jaar onderzoekt of aan de minimale kwaliteitsvereisten is voldaan en spoort weinig aan tot permanente kwaliteitsverbeteringen. Bovendien is iets maar een stok achter de deur als er op elk moment mee kan worden geslagen...
- Een eenzijdige outputfinanciering zet zoals blijkt uit de eerste reacties op de conceptnota ook de deur op een kier voor een strengere selectie bij de instroom. Zoals geweten is VVS principieel gekant tegen elke beperking van de toegang tot het hoger onderwijs. Omwille van het watervalstelsel in het secundair onderwijs, is een open toegang – dat geldt *a fortiori* wanneer het voortbestaan van de eigen job/vakgroep/instelling ervan afhangt. Echter ook als de overheid formele toegangsbepalingen niet zal tolereren, bestaat het gevaar dat er sluikse en verdoken selectiemethodes ingang vinden. Bijvoorbeeld door strenger optreden bij het toekennen van EVC's en EVK's, of veel gericht te gaan rekruteren. De strijd om de gemakkelijke student uit een sterke ASO-richting in een witte concentratieschool zal in alle hevigheid opflakkeren.
- Ook het hoger onderwijs kampt nog steeds met een belangrijk watervalstelsel. Onder druk van ouders en secundaire school die te maken hebben met een verschil in prestige en verloning van diploma's, beginnen veel jongeren eerst aan universitaire studies om dan eventueel, als deze niet lukken "af te zakken" naar een hogeschoolopleiding. Ook de overstapmogelijkheden van professionele hogeschoolopleidingen naar academische masters die de Bama-hervorming voorziet, heeft nog geen eind gemaakt aan dit hardnekkige fenomeen. Doordat slechts de eerste 30 studiepunten van een heroriënteringsjaar inputfinanciering toelaten, straft de overheid de instellingen die deze "mislukte" studenten toch nog aan een hoger onderwijsdiploma wil helpen financieel af. Een bisstudent telt nog slechts voor 30 punten inputfinanciering en een trisstudent levert niets op aan input – en dat terwijl deze groep juist een groter risico op drop out loopt en omwille van het

<sup>3</sup> Dit blijkt onder meer uit het rapport 'Examencommissies in het hoger onderwijs' van de Nederlandse inspectie, mei 2002.

negatieve zelfbeeld dat ze in hun studiercarrière hebben opgelopen, vaak extra begeleiding vergen. Instellingen zullen bovendien niet geneigd zijn om snel door te verwijzen naar een andere en meer geschikte opleiding omdat ze dan een deel van de inputfinanciering dreigen te verliezen. Of de hier voorgestelde input/output-sleutel zal bijdragen tot meer succesvol afgestudeerden, het verminderen van de ongekwalificeerde uitval en het terugdringen van het watervalstelsel is dus twijfelachtig.

- Een andere voor VVS zeer belangrijke overweging om outputfinanciering af te wijzen, is dat deze nefast dreigt te worden voor de doelstelling van gelijke kansen en onderwijsdemocratisering (die de minister nochtans ook als belangrijk leidinggevend principe poneert). VVS benadrukt al jaren dat democratisering niet enkel heeft te maken met een open toegang of met gelijke kansen aan de schoolpoort. Het realiseren van gelijke kansen en een evenredige onderwijsparticipatie bij de doorstroom en de uitstroom in het hoger onderwijs, is als uitdaging zeker zo groot. Bereiken dat de resultaten aan de eindmeet uiteindelijk minder sociaal vertekend zijn dan vandaag het geval, vergt grondige mentaliteitsveranderingen en bijstellingen in het onderwijsproces, maar bovenal volgehouden inspanningen gedurende het volledige studietraject. Helaas focust de dubbeltelling van de eerste jaarsstudenten dmv de 60 (+max 30) studiepunten inputfinanciering nogal eenzijdig op de instroom. Nochtans bieden 60 punten instroomfinanciering geen garantie dat de instelling ook extra inspanningen zal leveren om risicostudenten door het eerste jaar te loodsen. Niets garandeert dat instellingen studenten in financieel precaire situaties of met lagergeschoolde ouders, allochtonen of studenten met functiebeperkingen.... na het opstrijken van 60 of 90 studiepunten inputfinanciering, niet laten vallen als een baksteen omdat ze dan pas geld beginnen te kosten. Want uiteraard is het eerste jaar voor kwetsbare jongeren een belangrijk struikelblok, maar ook verderop lopen kansengroepen vaak een hoger risico op studieduurvertraging. Allochtonen bijvoorbeeld, vallen vaak nog af tijdens hun stage of struikelen over hun eindwerk of thesis.
- Tenslotte negeert een outputfinanciering ook de waarde van vorming op zich. Ook zonder een eindexamen op zak kunnen uitgevallen studenten door de kortstondige prikkeling tot kritische geest die ze hebben ondergaan in hun onvolkomen studiercarrière, een meerwaarde betekenen voor de ganse samenleving en bijdragen tot innovatie. Studies tonen immers aan dat een toename van het opleidingsniveau met één jaar onmiddellijk enorme gevolgen heeft voor het BNP. Het ontwikkelen van een (Europees) kwalificatieraamwerk dat alle opgedane competenties wil valoriseren voor de arbeidsmarkt, toont aan dat opgedane kennis nooit verloren gaat, noch voor de jongeren in kwestie noch voor de samenleving als geheel. Uiteraard is VVS de laatste om te erkennen dat een diploma hoger onderwijs de beste kansen biedt op een duurzame tewerkstelling, op economische zekerheid, en zelfs op een langer en gezonder leven. Maar ongekwalificeerde uitstroom louter voorstellen als een maatschappelijke verliespost is niet helemaal correct.

Kortom, VVS wijst deze vorm van outputfinanciering van de hand. Wat is dan ons alternatief?

#### Het alternatief van VVS:

VVS onderschrijft de doelstellingen van de conceptnota om de participatie, de democratiseringsgraad, het studierendement maar ook de onderwijskwaliteit blijvend te bevorderen. Evenwel denkt VVS dat andere maatregelen de gedeelde doelstellingen op een efficiëntere en effectievere manier kunnen realiseren.

#### *- De extra wegging voor risicostudenten:*

VVS wil het kind niet met het badwater weggooien. We zijn bijvoorbeeld erg gecharmeerd door de dubbeltelling van eerstejaarsstudenten. Aangezien deze in vergelijking met de hogerejaars worden geconfronteerd met de laagste slaagpercentages en bijgevolg het grootste risico lopen op studievertraging of uitval, trekt de conceptnota voor hen tweemaal financiering uit (60 tot 90 studiepunten input én de verworven studiepunten output). VVS betreurt echter, zoals eerder gesteld, dat de groep van risicostudenten nogal ruwweg wordt gereduceerd tot eerstejaars (en wie zijn eerste jaar overdoet of heroriënteert). Zoals eerder uiteengezet zijn er groepen van studenten die ook nog hogerop in hun studieloopbaan worden geconfronteerd met een hoger risico op bissen of uitvallen. En die dus blijvend extra inspanningen vergen van de instellingen hoger onderwijs. VVS wil het principe van de extra financiering en de extra wegging daarom uitbreiden naar alle risicostudenten uit alle studie jaren in het hoger onderwijs. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat de volgende groepen hiervoor in aanmerking zullen komen: studenten met lager geschoolde ouders, studenten uit financieel minder goeie milieu's, allochtone studenten en studenten met functiebeperkingen...

Uiteraard moet het verzamelen van de studentenkenmerken op een eenvoudige manier gebeuren (bijvoorbeeld via de kruispuntbank of de gegevens die reeds voorhanden zijn bij de afdeling studietoelagen). Het systematisch bijhouden van deze studenten-achterstellingskenmerken betekent dat de DTO moet worden uitgebreid met socio-economische en socio-culturele gegevens. VVS pleit hier al langer voor. Het biedt niet alleen een meerwaarde voor het overheidsbeleid dat op die manier de voortgang in de democratisering beter kan monitoren en opvolgen, maar ook voor het interne beleid van instellingen hoger onderwijs. Bovendien spoort het met de doelstellingen van het Bergencommuniqué om de sociale dimensie van het Bologna proces duidelijker gestalte te geven en hiertoe op korte termijn een stocktaking te organiseren. VVS heeft ook een antwoord op de praktische bezwaren die sommigen menen aan te halen om deze noodzakelijke gegevens niet in te zamelen en niet aan te wenden in het nieuwe financieringsmechanisme. Net zoals er voor het bepalen van de OBE-gewichten een ad hoc werkgroep van experts uit binnen- en buitenland wordt samengesteld, kan er rond het op punt stellen van de indicatoren en de instrumenten om deze te verzamelen een commissie worden opgericht met gok-deskundigen, buitenlandse experts, wetenschappers en uiteraard studenten.

#### *- de extra wegging voor kwaliteitsvol onderwijs en studierendement:*

Zoals eerder gesteld heeft VVS ook zeer veel sympathie voor de doelstelling om het studierendement te verbeteren en drop out te bestrijden. VVS onderschrijft voluit de idee om vooral de instellingen hoger onderwijs duidelijker te wijzen op hun verantwoordelijkheid terzake in plaats van de student de financiële rekening te laten betalen. Evenwel heeft VVS bedenkingen bij de negatieve benadering die instellingen dmv outputfinanciering sanctioneert en financieel afstraft voor bisstudenten – iets wat op termijn kan leiden tot het verlagen van de kwaliteitsstandaarden. De voorkeur van VVS gaat naar een positieve benadering die het stimulerende en voorwaardenscheppend kader voor een kwantitatief hoge maar bovendien ook kwalitatief hoogstaande output financieel valoriseert. VVS vindt dat het financieringsmechanisme moet focussen op de vraag of instellingen voldoende inspanningen leveren om bij zoveel mogelijk studenten het vereiste niveau te bereiken en een kwaliteitsvol diploma aan te bieden. Bestaat er de nodige zorg voor de didactische en organisatorische aanpak en onderwijskundige omkadering opdat studenten de voor de opleiding vereiste competenties kunnen bereiken? Daarom pleit VVS ervoor om de aandacht die instellingen besteden aan de verbetering van onderwijsproces en onderwijskwaliteit via volgende criteria te kwantificeren:

- het percentage docenten met een pedagogische diploma of getuigschrift,
- de uren extra-curriculaire studentenbegeleiding (monitoraat, trajectbegeleiding, extra stagebegeleiding, bijscholing...) die wordt aangeboden per student,
- de studiedruk en spreiding ervan,
- de waarde van het diploma,
- de organisatie van het examensysteem,
- de internationalisering van het onderwijs (het percentage buitenlandse docenten of docenten met buitenlandse ervaring)...

De factor onderwijskwaliteit van de instelling is een combinatie van deze respectieve scores en wordt als wegingscoëfficiënt toegepast op de financieringspunten voor die bepaalde instelling hoger onderwijs.

De introductie van de samengestelde onderwijskwaliteitsparameter zou de in de conceptnota voorgestelde rendements- en diplomabonussen bovendien overbodig maken. Deze mikken andermaal te eenzijdig op het resultaat en te weinig op het proces en de voorwaarden. Uit het buitenland blijkt dat ze daardoor fraudegevoeliger zijn. Een rendementsbonus heeft als neveneffect dat instellingen met veel studenten die risico lopen op vertraging, deze mislopen en in vergelijking met instellingen met slechts gemakkelijke studenten financieel worden afgestraft.

VVS vindt de input/outputsleutel van de conceptnota onvoldoende evenwichtig en té ver doorgeslagen in de richting van output. Voor het in rekening brengen van studentenaantallen pleit VVS voor een inputfinanciering op basis van opgenomen studiepunten. Risicostudenten, dit zijn studenten die omwille van achterstellingskenmerken (financieel precaire situaties, lagergeschoolde ouders, allochtonen, functiebeperkingen...) een verhoogd risico lopen op studieduurvertraging en drop out en die daarom bijkomende inspanningen vergen, moeten voor ons een extra weging krijgen in de berekening van de financieringspunten. Daarnaast pleit VVS voor een extra wegingsfactor voor de ganse instelling volgens de score op de samengestelde onderwijskwaliteitindicator. Deze brengt de positieve maatregelen in rekening die bijdragen tot kwaliteitsvol onderwijs en een beter studierendement. Deze zijn een veel duidelijkere en rechtstreekse financiële stimulans voor een hoger studierendement dan de in de nota voorgestelde bonussen.

### 3.2.3.2. *leerkrediet*

Onder het motto 'grenzen aan de publieke verantwoordelijkheid', introduceert de minister met zijn nota een totaal nieuw begrip: het leerkrediet. Het in zijn nota voorgestelde leerkrediet omvat een bachelor, een schakelprogramma, een master en een banaba. Terwijl er in het studiefinancieringsstelsel voor de student al lang een studiefinancieringskrediet bestond, wordt de idee van studietegoed of trekkingsrecht nu ook geïntroduceerd in de aanbodkant, de financiering van de instellingen hoger onderwijs. Vroeger hing de instellingsfinanciering af van twee vragen: ging het om een financierbare student en om een financierbare opleiding? Belgen die ingeschreven waren voor een graduaat, een kandidatuur of een licentie, openden steevast een recht op financiering voor de instelling – om het even wat ze in het verleden al voor diploma hadden behaald.

Het leerkrediet verstrengt nu de financieringsvoorwaarden die aan de student kleven. Of je als student in een bachelor of master nog financierbaar bent voor de instelling hangt af van je individuele studieverleden. Voortaan ben je niet langer financierbaar als je je inschrijft voor een tweede bachelordiploma, omdat je bachelorskrediet al is opgesoupeerd. Is je leerkrediet uit de conceptnota op, dan krijgt de instelling voor jou geen overheidsfinanciering meer en heeft ze de toestemming om hoge inschrijvingsgelden te innen. Het leerkrediet is de zachtvaardige variant van een vouchersysteem waarbij de student zelf een opleidingscheque krijgt, waarmee hij de opleidingen van zijn keuze kan afkopen aan de instelling van zijn keuze. Een andere variant is het leerrechtensysteem zoals dat bijvoorbeeld in Nederland wordt ingevoerd, waarbij het leerrecht een tegoedbon is die de student die opleidingstermijnen overschrijdt, zwaar financieel afgestraft (met hogere collegegelden en beperking van de studiefinanciering). Leerrechten staan hier dus vooral voor plichten. Deze nieuwe systemen worden vaak aangekondigd als zouden ze de beste manier zijn om de flexibilisering, internationalisering, marktrealiteit en klantvriendelijkheid te combineren met de verantwoordelijkheid van de student voor zijn studierendement. Nochtans hebben ze weinig tot niets van doen met onderwijsdoelstellingen. In feite druist de introductie van een leerkrediet en leerrechten juist drastisch in tegen belangrijke beleidsdoelstellingen als

democratisering, flexibilisering en het promoten en toegankelijk maken van levenslang leren. In de regel betekent de introductie van vouchers en leerrechten, een besparing op de overheidsuitgaven voor hoger onderwijs.

1. In Vlaanderen is het niet anders. De introductie van het leerkrediet is louter een besparingsmaatregel. Terwijl vroeger de financierbaarheid afhing van de opleiding, wordt ze nu afhankelijk van de student en zijn studieverleden. Het recht op onderwijs wordt zo beperkt tot de initiële bachelor en master. Het leerkrediet is m.a.w. een duidelijke achteruitgang ten opzichte van de bestaande financierbaarheid. Het kan natuurlijk nog altijd erger: gelukkig werkt het Vlaamse leerkrediet niet met termijnen, maar wel met diploma's, waardoor een student die langer over zijn studie doet tenminste niet via het inschrijvingsgeld kan worden beboet. In combinatie met het al zeer prestatiegerichte studiefinancieringskrediet zouden de gevolgen voor de niet-model student helemaal dramatisch zijn. VVS verzet zich dan ook met klem tegen stemmen die opgaan om de verantwoordelijkheid "evenwichtiger" te spreiden tussen de student en de instelling. Nog meer financiële lasten verschuiven naar de student, betekent helemaal de doodsteek voor onderwijsrendementsverbetering en drop out-bestrijding. Financiële problemen zijn immers één van de belangrijke redenen voor drop out in het hoger onderwijs.

2. Het leerkrediet en het ontbreken van financiering voor de instelling in het geval de student wil heroriënteren of moet bissen of trissen, zal er uiteraard toe leiden dat instellingen veel gemakkelijker zullen overgaan tot het weigeren van de inschrijving van de student. Het flexibiliseringsdecreet beknotte eerder al het recht op inschrijving door de introductie van bindende studievoorwaarden en de koppeling aan de DTO. Deze *big brother* van de student maakt het onmogelijk om een stukje studieverleden weg te moffelen en met een schone lei aan een andere instelling jezelf te herpakken. Het financiële ontradringsbeleid van de conceptnota, zal nog in sterkere mate een einde maken aan de herkansingsmogelijkheden om toch nog een diploma te bemachtigen. Het is dan ook onbegrijpelijk dat er het leerkrediet zelfs geen jokers (om te bissen) voorziet. De introductie van het leerkrediet leidt hier zeer duidelijk tot een inperking van het recht op onderwijs en van het inschrijvingsrecht.

3. Ook de student die wél met goed gevolg zijn bachelor heeft beëindigd, maar wil heroriënteren naar een master die niet onmiddellijk aansluit bij de gevolgde vooropleiding, of de student die na de bachelor zijn master graag aan een andere instelling wil voortzetten, zal niet langer door het leerkrediet worden gedekt. De invulling van de toelatingsvoorwaarden gebeurt aan de hand van opleidingkenmerken waar instellingscorporatisme niet zelden in doorklinken. Bijgevolg worden studenten die willen heroriënteren of van instelling veranderen, aangewezen zijn op een voorbereidingsprogramma, dat niet in het leerkrediet zit. In plaats van een rugzakje te zijn dat de student kan meenemen naar een andere instelling, zet een leerkrediet zonder voorbereidingsprogramma's juist een rem op de vrije instellingskeuze, de verticale studentenmobiliteit en de heroriëntering van studenten.

4. In dat andere studiekrediet, het beurzenstelsel, is er jarenlang gevochten om de hiërarchie in de studieniveau's weg te werken. Vroeger behield je je studiebeurs zolang je opklom in studieniveau (van hoger onderwijs korte type naar universitair onderwijs), maar omgekeerd was niet mogelijk omdat na een universitaire vorming, een professioneel gerichte korte type-opleiding verondersteld werd geen meerwaarde te betekenen. Deze opbouw van het krediet bestendigde de hardnekkige vooroordelen tav de korte type opleidingen. Na jarenlange strijd werd de hiërarchie in het studiebeurzenkrediet afgeschaft en het recht uitgebreid tot twee bachelors, één master, een schakel – en voorbereidingsprogramma, de aanvullende lerarenopleiding en een joker om te bissen. De mogelijke meerwaarde en verrijking van een professionele bachelor na een masterdiploma werd zo eindelijk erkend. Het wekt dan ook zonder meer verwondering dat het nieuwe leerkrediet de felbevochten afwezigheid van hiërarchie opnieuw introduceert.

5. De inperking van de onderwijsrechten van de student gaat hier duidelijk gepaard met een zeer drastische optrekking van de inschrijvingsgelden voor opleidingen waarvan de studiepunten en diploma's geheel of gedeeltelijk niet in de financiering worden meegenomen of studenten waarvan studiepunten en diploma niet volledig financierbaar zijn. Uiteraard heeft VVS daar vele bezwaren bij. Het is onduidelijk in welke mate dit zal leiden tot het aanrekenen van hoge inschrijvingsgelden aan buitenlandse studenten. Bovendien zou VVS het zonder meer vrijlaten van de studiegelden zonder de verplichting om sociale correcties te voorzien, ronduit onverantwoord vinden (maar daarover meer).

6. Dat de manama's niet in het leerkrediet worden opgenomen en de banaba's wel, getuigt voor VVS van een nog steeds niet geheel doorgronde vorm van hogere logica. De nota stelt namelijk voor om de manama's door het afnemend veld of de functioneel bevoegde minister te laten financieren. De banaba's daarentegen worden wel standaard gefinancierd terwijl de tot nu toe bestaande postinitiële professionele bachelors zich vooral in de opleidingen zorgverbreding in het onderwijs situeren, die volgens de eerste logica evengoed door het departement onderwijs kunnen worden bekostigd. Het zou dan ook logisch zijn om ze ofwel allebei uit het leerkrediet te houden, ofwel ze er allebei in op te nemen. De derde weg bestaat erin om in het leerkrediet ook een joker op te nemen voor één postinitiële opleiding.

VVS is een tegenstander van het concept leerkrediet omdat dit een inperking betekent van het bestaande recht op onderwijs. Het is voor de studenten onbegrijpelijk dat in het leerkrediet geen plaats is voor een voorbereidingsprogramma, een tweede bachelor, een joker voor een postinitiële opleiding (banaba en manama) en minstens één joker om te bissen. Wij verwerpen dan ook dit nieuwe concept van leerkrediet dat enkel en alleen is ingegeven door een besparingslogica. De vraag dringt zich andermaal op of het administratief niet eenvoudiger zou zijn om de hele idee van een zwaar te corrigeren outputfinanciering te verlaten.

### 3.2.3.3. *manama's*

Het is weinig coherent om *banaba's* wel en *manama's* niet op te nemen in het leerkrediet. Een korte bloemlezing leert dat er ook flink wat maatschappelijk relevante *manama's* worden aangeboden: een *manama* in de ziekenhuishygiëne, in de milieuwetenschap en technologie, in de jeugdgezondheidszorg, in de arbeidsgeneeskunde en huisartsgeneeskunde, in de gehandicaptenzorg, in de revalidatietechniek, in de duurzame ontwikkeling en menselijke ecologie, in de archivalie, in de kindertandheelkunde, *of cultures and development, of european social security...* We betwijfelen of er al enthousiaste contacten, laat staan positieve antwoorden, zijn gekomen van de bevoegde Vlaamse minister van welzijn, de federale ministers van volksgezondheid, sociale zaken, ontwikkelingssamenwerking en de respectieve Europese commissarissen.

VVS pleit er dus voor om *manama's* op dezelfde manier te behandelen als *banaba's*. VVS is dan ook volledig gekant tegen het in de conceptnota voorgestelde principe van niet-financierbaarheid van *manama's*. De studenten begrijpen dat de eeuwige student de overheid voor financiële moeilijkheden plaatst. Evenwel kadert wat anderen vandaag zien als het nodeloos opeen stapelen van diploma's, in een economische conjunctuur waarin afgestudeerden moeilijk werk vinden en bij gebrek aan beter, in afwachting, hun tijd nuttig willen besteden door nog iets bij te studeren. Het volledig stopzetten van alle financiering waarbij nog slechts een kleine financiële elite zich een *manama* kan permitteren, is niet verdedigbaar vanuit rechtvaardigheids- en democratiseringsperspectief. Concreet betekent dit dat een beursstudent die nog een *manama* wil volgen, sinds kort niet alleen geen jokerbeurs meer kan krijgen, niet langer tegen beurstarief mag inschrijven, ook niet langer beroep kan doen op de sociale dienst en op studentenvoorzieningen én bovendien in de toekomst zelfs tot 25 000 euro studiegeld zal moeten ophoesten! Dat wil zeggen dat jongeren uit minder bevoegde milieus in de toekomst maar beter onmiddellijk voor een bijzonder lucratieve initiële opleiding kunnen kiezen, want de mogelijkheid om na een opleiding filosofie nog een aanvullende master te volgen die hun kansen op de arbeidsmarkt vergroot, wordt hun door de overheid ontzegd. Dit is vanuit democratiseringsperspectief onaanaanvaardbaar.

Het aanvullende masterniveau volledig afsluiten van alle overheidsfinanciering betekent een zeer ingrijpende achteruitgang voor de categorieën van studenten die nu nog wel een decretale vrijstelling van het verhoogde inschrijvingstarief genieten: de pas afgestudeerden, werklozen en wie een aanvullende opleiding uit de non-profit, educatieve sector of gezondheidszorg volgt. Bovendien levert de conceptnota de sociaal corrigerende maatregelen en sociale studiegeldtarieven volledig over aan de goodwill van de instellingen. VVS benadrukt dat dergelijke vanuit democratiseringsoogpunt cruciale zaken als studiegeld en sociale correcties, niet mogen worden overgelaten aan de autonomie van de instelling.

Zoals het hoger vermelde onvolledige lijstje *manama's* aantoont bestaan er bovendien heel wat maatschappelijk relevante opleidingen waarvan het diploma achteraf voor de student bezwaarlijk grote terugverdieneffecten zal genereren. Het zijn precies deze opleidingen die het grootste gevaar lopen om door een financieringsstop te verdwijnen - wat toch wel een belangrijk maatschappelijk verlies betekent. Het zijn precies ook deze opleidingen met een belangrijk maatschappelijk nut, die het minst kans maken op financiering vanuit het afnemende departement of werkveld, omdat de budgetten voor sociale zekerheid, gezondheidszorg, welzijn of ontwikkelingssamenwerking al kampen met structurele tekorten, of omdat het onduidelijk is wie nu juist de afnemende overheid is.

Afgezien van andere bezwaren, is bovendien het alternatief om zoveel mogelijk *manama's* te laten indalen in het initiële masterniveau ook niet noodzakelijk goedkoper voor de overheid. Er zullen veel meer masters worden aangeboden, de vijfjarige master zal worden veralgemeend, de groep financierbare studenten en beursgerechtigden zal serieus uitbreiden en tenslotte zorgt een groter en meer gespecialiseerd aanbod van initiële masters ook voor studieduurverlenging via voorbereidingsprogramma's.

VVS pleit er wél voor om te snoeien in het overaanbod van aanvullende opleidingen. Dat moet gebeuren op basis van een macrodoelmatigheidsonderzoek en een kwaliteitstest. Deze eerste analyse is een verantwoordelijkheid voor de erkenningscommissie, die onderzoekt of een opleiding voldoende maatschappelijk relevant is. De tweede is een bevoegdheid voor de NVAO, de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie die op dit moment echter nog niet echt werkzaam is voor aanvullende opleidingen. Financierbaarheid dient in elk geval uitgesloten te zijn in geval van een negatief advies van één van beide instanties. Maar wanneer deze *banaba's* en *manama's* de kwaliteitstoets wél doorstaan en bovendien hun macromaatschappelijk nut blijken te hebben, moeten deze aanvullende opleidingen ook in aanmerking komen voor financiering.

VVS pleit naar analogie met de *banaba's* ook voor de financierbaarheid van *manama's*.

### 3.2.3.4. *OBE's*

VVS is blij dat er toch nog een poging wordt ondernomen om de wegingsfactoren voor kostprijverschillen in opleidingen ter herzien in een objectievere richting. De studenten zijn ook te spreken over het opzet om eens in de vijf jaar een update van de wegingsfactoren te organiseren.

Bij deze wil VVS ook nogmaals een lans breken om deze kostprijcalculatie te doen aan de hand van de methodologie van de *zero based accounting*. Deze gaat uit van de vraag wat er nodig zou zijn om een opleiding te organiseren en wat dus de ideale kostprijs dient te zijn bij een optimaal middelengebruik. Een dergelijke methodologie voorkomt dat bepaalde opleidingen duurder worden bevonden louter omwille van het feit dat ze minder efficiënt met middelen omspringen omdat ze in de vorige klassenverdeling in een voordeligere klasse zaten en dus meer middelen kregen.

Tenslotte vraagt VVS dat deze calculatie de kostprijs per opleiding en per graad (bachelor of master) berekent zodat eventuele meer- of minderkost die samenhangen met het niveau of de gerichtheid van de graad (professioneel of academisch) mee in rekening kunnen gebracht worden.

Het verwondert ons dat de conceptnota nog steeds gewag maakt van drie soorten gerichtheid, namelijk professioneel, in academisering of academisch. Als het op korte termijn voor de inhaaloperatie van de academisering misschien wenselijk is om deze uitdagingen op een andere manier te wegen, dan spreekt VVS er zich toch uitdrukkelijk voor uit om op termijn te komen tot een vereenvoudiging tot slechts twee soorten gerichtheden (professioneel en academisch). VVS is van oordeel dat de internationaal weinig transparante spraakverwarring tussen onderwijs van academisch niveau en academisch onderwijs, zo snel mogelijk ongedaan moet worden gemaakt. VVS gaat immers voluit voor een binair systeem, waarbij dezelfde taken uiteraard ook eenzelfde financieringswijze veronderstellen.

### **3.2.4. het onderzoeksgelateerde variabel gedeelte**

Omdat instellingen door de hele academiseringsbeweging maar ook door het toenemend belang van de derde geldstroom en de groeiende internationalisering, de neiging hebben om zich steeds meer op onderzoek en steeds minder op onderwijs te concentreren, pleit VVS voor een kleuring van het onderwijsbudget uit de basisfinanciering. VVS wil op die manier garanderen dat onderwijs niet langer stiefmoederlijk wordt behandeld. De conceptnota financiering pint het onderzoeksgelateerde deel van het universitaire deelbudget vast op 35% van het totale variabele gedeelte. De overheid legt hier dus wel een richtcijfer op, maar niets belet een universiteit om in de interne allocatiemechanismen, een stevige hap van het budget voor onderwijs en dienstverlening naar onderzoek te laten vloeien. Om de erosie van het onderwijsbudget in de eerste geldstroom tegen te gaan, is een kleuring van het onderzoeksgelateerde deel dus aangewezen.

Tenslotte pleit VVS ervoor om de associaties die grotendeels net tot stand zijn gekomen op basis van een onderzoekslogica teneinde de academisering van de twee cycliopleidingen aan de hogescholen in goede banen te leiden, een prominentere rol toe te kennen in de onderzoeksfinanciering. Het concept van associaties (niet altijd de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen) draagt al van in het prille begin de goedkeuring van VVS weg omdat het samenwerking en een efficiëntere besteding van het overheidsbudget stimuleert. In hun korte bestaan is het duidelijk dat de associaties een positieve dynamiek op gang hebben gebracht tussen de universiteiten en hogescholen. VVS is van mening dat deze associaties nog verder moeten worden versterkt en dat de onderzoeksfinanciering zich daartoe gemakkelijk leent. Onderzoek op associatieniveau organiseren zorgt er ook voor dat de discussie over de middelen voor de academisering van de hogeschoolopleidingen van twee cycli, niet verzandt in een wafelijzerpolitiek. Zolang echter de financiering van onderzoek op associatieniveau nog toekomstmuziek is, moeten er voldoende extra middelen worden uitgetrokken voor de academisering van de twee cycli-opleidingen aan de hogescholen.

Aangezien Vlaamse overheid heeft gekozen voor een volwaardige academisering van het tweecycli hogescholenonderwijs, valt het aan te bevelen om zeker na afronding van het academiseringsproces tot een eenvormige onderzoeksfinanciering voor de academische opleidingen. De lat moet op termijn gelijk worden gelegd zowel voor wat betreft het percentage van het onderzoeksgelateerde variabel gedeelte als voor de sleutel voor de outputfinanciering.

Op termijn moet de financiering van onderzoek evolueren in de richting van een zuivere outputfinanciering. De fifty/fifty - sleutel die voor de universiteiten nu wordt geformuleerd kan een aanvaardbare tussenstap zijn. VVS stelt zich wel de vraag waarom in de helft met onderzoeksgelateerde financieringspunten slechts deze van de masteropleidingen worden meegeteld en niet ook die van de bacheloropleidingen. Het is immers toch zo dat ook onderwijs in de bachelor al voldoende ingebed moet zijn in wetenschappelijk onderzoek. VVS vraagt deze uit te breiden tot alle financieringspunten van master én bachelorniveau.

Tenslotte heeft VVS serieuze bezwaren bij de concrete uitwerking van de kwaliteitsfinanciering voor onderzoek die beroep doet op de BOF-sleutel. Deze dreigt historische financieringsachterstanden te bestendigen en onderschat bovendien stelselmatig de onderzoekskwaliteit in humane wetenschappen. In combinatie met een derde geldstroom die voor deze disciplines veel kleiner uitvalt, kan de BOF-sleutel de bestaande scheefftrekkingen nog versterken. De BOF-sleutel is niet alleen problematisch voor bepaalde instellingen vandaag, maar zal dat ook blijven in de toekomst. Na afronding van het academiseringsproces zal de onderzoekscomponent van de twee cycli opleidingen, die vandaag nog geen toegang hebben tot de BOF-sleutel, immers op éénzelfde wijze moeten worden berekend als voor de universiteiten. VVS pleit daarom voor het ontwikkelen van alternatieve kwaliteitsindicatoren die meer rekening houden met de kwaliteitsverbeteringen en de onderzoeksoutput zien in verhouding tot het beschikbare personeel.

### **3.3. HET HALF-OPEN KARAKTER VAN HET NIEUWE SYSTEEM**

VVS blijft principieel voorstander van een *open end* financiering die uitgaat van de aanwezige onderwijsbehoeften en noden en het budget daaraan aanpast.

Verder wijst VVS erop dat het werken met drie deelbudgetten die afzonderlijk evolueren, op termijn na afronding van het academiseringsproces, ook moet lukken met slechts twee deelbudgetten aangezien dit ook een betere operationalisatie betekent van de fundamentele keuze voor een binair i.p.v. voor een ternair hoger onderwijslandschap.

### **3.4. STUDIEGELDEN**

Zoals eerder gesteld is VVS tevreden dat de studiegelden ongewijzigd blijven t.o.v. de regeling in het flexibiliseringsdecreet. Maar we begrijpen wel niet goed wat er dan precies kan veranderen aan de studiegelden voor manama's aangezien instellingen nu al de mogelijkheid hadden om hier hogere studiegelden te vragen.

In plaats van sociaal corrigerende maatregelen en sociale studiegeldtarieven over te laten aan de goodwill van de instellingen, moet de overheid de instellingen decretaal verplichten om studiegeld-reducties voor manama's en andere niet-financierbare studenten en opleidingen, toe te staan aan bepaalde decretaal om schreven categorieën van studenten.

#### **3.4.1. fonds voor beurs- en bijnabeursstudenten**

VVS pleitte in het verleden steeds voor de volledige compensatie van de inkomsten die instellingen derven wanneer ze veel studenten hebben die aan de lager beurs- en bijnabeurstarieven inschrijven. De belangrijkste reden was voor VVS steeds het wegwerken van het perverse effect dat instellingen die een succesvol sociaal beleid voeren en een sterk gedemocratiseerde studentenpopulatie kennen, daarvoor financieel worden afgestraft. VVS is dan ook blij dat de conceptnota financiering een oplossing voorstelt om op zijn minst een einde te stellen aan het perverse matteüseffect van de inkomensderving van democratische instellingen.

VVS hoopt ook dat op deze manier de discussie en suggestie om de studiegeldtarieven voor mindervermogende studenten op te trekken en beurs- en bijnabeursstudenten de volle pot te laten betalen terwijl de compensatie via studietoelagen of studentenvoorzieningen wordt georganiseerd op deze manier eindelijk is beslecht. VVS is geen voorstander van een compensatie via de studiebeurzen. Deze piste getuigt voor VVS van een gebrekkig inzicht. Dit is namelijk enkel en alleen mogelijk voor studenten die ook effectief een beurs krijgen, en dus niet voor de bijnabeursstudenten die per definitie naast een studiebeurs grijpen. Ten tweede wijst VVS erop dat de definitie van beursstudent voor het inschrijvingstarief minder strikt is dan de voorwaarden voor beursgerechtigdheid. Beursstudenten die bijvoorbeeld hun studiebeurs verloren omdat ze nogmaals een jaartje moesten overdoen, mogen vandaag toch inschrijven aan het beurstarief. Dat deze twee definities niet volledig overlappen is goed, omdat ons systeem al meer dan genoeg absurde neveneffecten kent van de discontinue benadering van sociale voordelen. Bovendien gaat dit voorbij aan de grote studiekosten aan het begin van het academiejaar. De student die keurig op tijd zijn beursaanvraag volledig indient, zal pas twee maanden later zijn geld zien. En wie zijn aanvraag na 1 november indient, riskeert nog veel langer te moeten wachten. Als die student nu ook nog eens het volledige inschrijvingsgeld moet voorschieten, dan is dat een aanzienlijke verhoging van de financiële drempel in het sowieso al kostelijke begin van het academiejaar. VVS vindt het nogal cynisch van de onderwijsinstellingen om de zwakke groep van studenten te laten opdraaien voor hun administratief comfort en om zelf wat financiële ademruimte te krijgen. In feite is dit gewoon een verschuiving van de administratieve rompslomp naar de administratie studietoelagen. En naar de studentenvoorzieningen die voor een steeds grotere groep voorschotten zal moeten geven.

Een andere piste wil het eenvormige maximale inschrijvingstarief voor beurs- en bijna-beursstudenten compenseren via de sociale voorzieningen. In vergelijking met de instellingen hebben deze nog een veel kleiner budget en zijn ze dus nog veel slechter geplaatst om deze grote bedragen voor te schieten. Studentenvoorzieningen zullen dus ofwel zelf te leen moeten gaan, ofwel zullen ze voor de stijgende vraag naar voorschotten een beroep moeten doen op de afdeling studietoelage. In elk geval zal het een enorme extra workload met zich meebrengen, een ingewikkelde administratie en een kluwen van geldstromen. Daarbij komt ook nog eens de flexibele studiegeldberekening per studiepoint die het inschrijvingsgeld nog minder voorspelbaar maakt.

VVS verwerpt het asociale instellingsvoorstel om de inschrijvingsgelden voor beurs- en bijnabeursstudenten op te trekken en benadrukt dat studiebeurzen en studentenvoorzieningen er niet zijn om de administratieve lasten van de instellingen te verlichten, noch de instellingen ontslaat van de plicht om een sociaal beleid te voeren. VVS benadrukt integendeel dat ze het inschrijvingsgeld voor beursstudenten graag had afgeschaft gezien, en de groep van bijnabeursstudenten substantieel uitgebreid.