

## OPINIESTUK FINANCIERING HOGER ONDERWIJS

Voor geld kan men zelfs de duivel laten dansen, zegt het spreekwoord. Minister Frank Vandenbroucke heeft dus groot gelijk dat hij met zijn conceptnota over de financiering van het hoger onderwijs de status quo schuift. Ook voor de studenten moet een nieuw financieringsmechanisme meer zijn dan het sluitstuk van de recente Bolognahervormingen. Er is immers geen betere hefboom voor democratisering en kwaliteitsverbetering dan geld. Dat het voorstel van de minister vooral ook wil aanzetten tot een nieuwe democratisering, stemt ons bijgevolg hoopvol. De discussie gaat dus niet over het doel maar wel over de manier om dit doel te bereiken, over de middelen. Zijn de voorgestelde financieringsmaatregelen wel doelmatig? VVS vreest voor ongewenste neveneffecten...

Het kabinet zet zwaar in op outputfinanciering. Ondanks de vele kritiek die de outputidee oogstte, wordt deze in de vervolgnota nog verstrakt tot zijn meest zuivere en eenzijdige vorm. Instellingen financieren op basis van de verworven studiepunten en behaalde diploma's, zal bijdragen tot een hoger studierendement en minder ongekwalificeerde uitstroom. Dat is althans de verwachting. Het verdienstelijke van die benadering is dat ze aandacht opeist voor een betere doorstroom en uitstroom. Democratisering van het hoger onderwijs stopt inderdaad niet bij het garanderen van toegankelijkheid. Studenten uit sociaal zwakkere milieu's lopen immers meer risico op studieovertraging en op ongekwalificeerde uitstroom.

Net op dit punt laat het voorstel van de minister het evenwel afweten. Allochtone studenten, studenten met functiebeperkingen, studenten met laaggeschoolde ouders, studenten die instromen uit het zevende jaar BSO... stromen minder vlot door en vallen gemakkelijker uit. Bij outputfinanciering brengen deze kansengroepen voor de instellingen aanzienlijk minder geld in het laatje: ze vergen meer begeleiding, halen minder vaak een diplomabonus binnen, en de vakken die ze moeten overdoen, leveren niet langer financiering op. In feite stimuleert het outputvoorstel instellingen ertoe de moeilijker doorstromende studenten zo snel mogelijk te laten vallen. Een outputfinanciering riskeert haar doel dus voorbij te schieten. Terwijl het beleid net meer doelgroepstudenten wil aantrekken naar het hoger onderwijs, werkt een outputfinanciering asociale selectiemechanismen ondertussen verder in de hand. Instellingen zullen het aantal herkansingsmogelijkheden terugschroeven en vaker inschrijvingen weigeren. In plaats van drop out te bestrijden, dreigt outputfinanciering deze net te versterken. Ook als er niet wordt ingegaan op de vraag naar ingangsexamens, blijft er nog een heel gamma van sluikse selectiemogelijkheden voorhanden: strenge EVC-regelingen en studievoortgangmaatregelen, gericht rekrutering. De strijd om de rijkeluiszootjes uit de sterke ASO-richtingen in witte concentratiescholen zal genadeloos worden opgevoerd!

Naar analogie met de dubbele financiering die de minister voorstelt voor eerstejaarsstudenten, eist VVS een extra wegingsfactor voor alle groepen die een verhoogd risico lopen op schoolse overtraging en uitval. Net zoals in het leerplichtonderwijs zou de financiering van het hoger onderwijs, studentenkenmerken mee in rekening moeten brengen. Dat in de bijgewerkte nota beursstudenten voor de helft en bijna-beursstudenten een kwart zwaarder doortellen, is vooral een compensatie voor de minderinkomsten uit de inschrijvingsgelden. Dat instellingen met een sterk gedemocratiseerde studentenpopulatie hiervoor financieel werden afgestraft, was inderdaad een ongerijmdheid. Evenwel is beursgerechtigdheid niet de meest geschikte voorspeller van studiemoeilijkheden. Het onderwijsniveau van de ouders is dat veel meer, ook de vooropleiding van de student is van doorslaggevend belang. Studenten met functiebeperkingen bijvoorbeeld, doen in Nederland, dat op dat vlak een voortrekkersrol speelt, één vijfde langer over hun studies dan gemiddeld. Tenslotte is ook van allochtone studenten geweten dat ze lagere slaagkansen hebben en gemakkelijker uitvallen. Hoger onderwijsinstellingen moeten financiële prikkels krijgen om schoolse achterstand en socio-culturele achterstelling hier te remediëren. Zonder een extra wegingsfactor voor de kansengroepen die massaal struikelen over de torenhoge academische en culturele drempels van het hoger onderwijs, worden studenten met functiebeperkingen, met een BSO-diploma, met laaggeschoolde ouders, allochtone studenten... het kind van de rekening. Instellingen moeten voor hen niet minder maar net meer middelen krijgen dan de doorsnee student.

De eerste conceptnota handhaafde nog een inputfinanciering voor de eerstejaarsstudenten om instellingen ertoe aan te zetten extra inspanningen voor deze doelgroep te leveren - ook als het resultaat niet verzekerd is. Met een inputfinanciering moet de overheid instellingen het risicokapitaal verschaffen om het onderwijsrendement ook bij moeilijkere doelgroepen te verbeteren. Een outputfinanciering daarentegen zal instellingen ertoe aanzetten veel meer op zeker te spelen. De sleutel output/input uit de eerste nota had inderdaad enkele ongewenste neveneffecten. Maar met een versterking in plaats van een afschaffing van de inpulementen, was de democratisering veel beter gediend.

Op nog een ander front dreigt een outputfinanciering tot perverse effecten te leiden. Als een instelling overheidsmiddelen krijgt pro rata van de behaalde studiepunten en diploma's, kan je niet uitsluiten dat bij evaluatie- en deliberatiemomenten er al eens soepeler wordt omgesprongen met de gehanteerde kwaliteitsstandaarden. In geen geval mag de financiering leiden tot een devaluatie van de waarde van de afgeleverde diploma's! Positief is dat de minister dit gevaar nu erkent. De voorgestelde remedie in de vorm van externe controle op examinatoren blijft echter een omslachtige symptoombestrijding. VVS wil dat de onderwijskwaliteit niet alleen wordt bewaakt maar ook bevorderd. De focus moet daarom verschuiven van outputindicatoren, die fraudegevoelig en kwaliteitsbedreigend werken, naar procesindicatoren en parameters die rechtstreeks ingrijpen op studierendement en onderwijskwaliteit. De echte vraag is of een instelling voldoende zorg besteedt aan de didactische en organisatorische aanpak en onderwijskundige omkadering, opdat zoveel mogelijk studenten het vereiste niveau bereiken. De oorzaken van slechte resultaten op vlak van studierendement,

liggen bij het onderwijsproces: bij een gebrek aan studie- en trajectbegeleiding, bij te hoge of slecht gespreide studiedruk, bij slechte lesgevers... VVS vraagt dat het nieuwe financieringssysteem onderwijskwaliteit en studierendement zou bevorderen door de invoering van een procesindicator. Die moet samengesteld worden uit verschillende objectiveerbare parameters, zoals het percentage docenten met een pedagogisch getuigschrift, het aantal uren extra-curriculaire studentenbegeleiding per student, de studiedruk... Een goede score geeft recht op een financiële beloning.

Niet alleen inzake de input-outputverhouding, leggen de correcties van de bijgestuurde nota een stevige hypotheek op de slaagkansen van een nieuwe democratiseringsgolf. Ook de stimulansenfinanciering verliest in de vervolgvorsie veel van haar pluimen. Wat eerst nog een aanmoedigingsfonds heette van vijf procent van de hoger onderwijsmiddelen, verwatert nu tot een vage stimulansenfinanciering voor een ongelimiteerde waslijst aan beleidsdoelstellingen. De beheersovereenkomst gaat niet langer over een substantieel deel van het instellingsbudget; de sanctie wordt een speldenprikje. Als instellingen bovendien de speelruimte wordt gelaten om zich bewust te profileren, dan krijgen diversiteit en gelijke kansen een toch wel heel vrijblijvend karakter. Ook van hoger hand bieden steeds wisselende prioriteiten voor de beheersovereenkomsten weinig garanties op een langetermijnbeleid met duurzame effecten. Onderwijsdemocratisering en -kwaliteit zijn nochtans doelstellingen die té belangrijk zijn om te laten afschieten door een toekomstige wisseling van de wacht. De hoofdredenen waarom de overheid hoger onderwijs financiert, mogen niet worden teruggeschroefd tot één van de vele opties van een stimulansfinanciering. Indicatoren voor gelijke kansen en onderwijskwaliteit moeten structureel worden verankerd in de basisfinanciering. VVS is niet opgezet met de verdere erosie van de stimulansenfinanciering, die in het begin van het academiejaar nochtans werd aangekondigd als dé hefboom voor het gelijke kansenbeleid. Om komaf te maken met de hardnekkige ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen aan hogescholen en universiteiten, zijn extra middelen geen overbodige luxe. Extra middelen voor het aanmoedigingsfonds zou een duidelijk signaal zijn dat het de overheid ernst is met de tweede democratiseringsgolf!

De studenten willen tonen dat het hen menens is met volgende eis: áls we dan toch studiegeld moeten ophoesten, dan moet dit tenminste worden gekleurd en ingezet voor onderwijsdemocratisering in al haar aspecten. Zoals dat gebruikelijk is met privé-middelen, willen wij bepalen dat deze worden ingezet voor onze prioriteiten: extra studentenbegeleiding, studentenvoorzieningen en studentenparticipatie. Het gaat hier overigens niet om totaal nieuwe geldstromen: het doorsluizen van een deel van het inschrijvingsgeld naar de studentenvoorzieningen is aan de universiteiten al lang ingeburgerd. VVS eist een decretale verankering van deze goede praktijk opdat ze niet ten onder zou gaan aan toekomstige instellingsgrillen, maar in tegendeel wordt uitgebreid naar alle instellingen. Ook de materiële en financiële ondersteuning van studentenraden is eigenlijk al een decretale verplichting, maar die wordt in de praktijk niet altijd nagekomen.

Voor de malafide lezer benadrukken we graag dat dit allerminst een pleidooi is voor het optrekken van inschrijvingsgelden. Die blijven fundamenteel ondemocratisch. Dat de financieringsnota niet raakt aan het studiegeld voor initiële opleidingen is een schrale troost. De studiegelden voor aanvullende opleidingen staan immers zwaar onder druk. In tegenstelling tot de Banaba's worden Manama's volledig uitgesloten van het leerkrediet. Instellingen mogen voor deze niet-financierbare opleidingen kostendekkend studiegeld vragen. De bestaande uitzonderingsmaatregelen voor opleidingen in onderwijs, de sociale sector en gezondheidssector staan op de tocht. Enkel de academische lerarenopleiding vindt nog genade. De afnemende sectoren moeten maar met geld op de propfen komen, vindt het kabinet. Dat de maatschappelijk meest relevante opleidingen zullen moeten aankloppen bij de financieel noodlijdende federale departementen gezondheidszorg, ontwikkelingssamenwerking en sociale zekerheid, zal het departement onderwijs voortaan worst wezen. Ook de verminderingstarieven voor pas afgestudeerden en werklozen blijken niet meer nodig. Een achttienjarige uit een minder gegoed milieu, bedenkt zich in de toekomst best twee keer voor hij filosofie begint te studeren. Als hij na zijn master nog een aanvullende opleiding wil volgen om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten, zal hij geen jokersbeurs meer mogen inzetten, niet langer aan beurstarief inschrijven, maar integendeel astronomische bedragen moeten neerleggen. Dat een rijkeluiszootje het zich wel nog kan permitteren om zich verder academisch te verdiepen, heet in de financieringsnota van het kabinet niet langer fundamenteel ondemocratisch! De tweede democratiseringsgolf heeft nog heel wat bijsturing nodig.

Er is nog een andere evolutie in de financieringsnota's die ons zorgen baart. Dat de prioriteit van proffen en universiteiten gemakkelijk verglijdt naar onderzoek, is een oud zeer. Aan de universiteiten zijn de pedagogische kwaliteiten van docenten altijd al van bedroevend weinig belang geweest voor hun promotiekansen. De toenemende internationalisering en daarmee gepaard gaande populariteit van twijfelachtige rankings, maar ook politieke keuzes zoals de academisering, de Lissabon-doelstellingen en de kenniseconomie, dreigen deze trend nog verder te versterken. In de eerste nota bleef het aandeel voor onderzoek in het universitaire deelbudget nog beperkt tot 35 procent. Maar terwijl VVS nog garanties vroeg om de stiefmoederlijke behandeling van onderwijs in de eerste geldstroom tegen te gaan, laat de vervolgnota het aandeel voor onderzoek oplopen tot 55 procent! De bijgewerkte nota probeert ons te verzekeren dat het hier niet gaat om een principiële stellingname, maar wel om een pragmatische manier om de transfer van universiteiten naar hogescholen als gevolg van het gezamenlijke financieringssysteem, tegen te gaan. Om die reden wordt er voor de universiteiten een extra onderzoekssokkel ingevoerd, kent men voor universitaire opleidingen een puntencorrectie toe in het prijzenklassement van studierichtingen, en sleutelt men aan de verhouding tussen onderwijs en onderzoek in de deelenvolpe voor universiteiten. Deze oplossing is niet alleen een esthetische draak. Dit pragmatisme is zonder meer onverantwoord. Beweert de minister niet dat er geen krachtiger beleidsinstrument bestaat dan financiering? De gebruikte indicatoren en sleutels zijn dan ook normatief en sturend. De overheid geeft hier het signaal dat meer dan de helft van de eerste geldstroom naar onderzoek moet gaan. De transfer van universiteiten naar hogescholen voorkomen door een transfer van onderwijs naar onderzoek te organiseren, getuigt dan ook van politiek cynisme.

Beide geldstromen zijn voor VVS even verfoeilijk. De studenten ijveren al jaren voor een ééngemaakte Vlaamse hoger onderwijsruimte. De financiering moet het sluitstuk worden van deze operatie en niet de uitzondering! VVS staat al jaren op de barricaden voor meer middelen voor de hogescholen, maar vindt het verwerpelijk om deze af te romen van de universiteiten. De patstelling plaatst hogescholen en universiteiten tegenover elkaar. De financieringsnota besteedt weinig aandacht aan het nieuwe hoger onderwijs-gegeven, de associaties. De nota's laten deze derde weg vooralsnog onderbenut. Het is opvallend dat dit beleidsniveau, dat nochtans is opgericht om een belangrijke rol te spelen inzake wetenschappelijk onderzoek, hiervoor niet rechtstreeks de middelen krijgt.

Tenslotte wijst het probleem ook op de onmogelijkheid om een evenwichtig en rechtvaardig nieuw financieringsmechanisme voor het hoger onderwijs in te voeren zonder vers geld. De belangrijkste uitdaging van de hele financieringsoperatie moet erin bestaan om zo snel mogelijk een oplossing te zoeken voor het meest prangende probleem van de hoger onderwijssector: haar structurele onderfinanciering. Voor VVS is de eis om meer middelen niet zomaar een holle frase, een slotwoord dat bij elk standpunt past. De vraag is of de overheid haar keuze voor een kennissamenleving daadwerkelijk van de gepaste middelen wil voorzien. Is men bereid te investeren in de primaire grondstof van de kenniseconomie, de student? Of gaat men voor de snelle winst en is er alleen interesse in halfafgewerkte producten, in onderzoek? Het is hoog tijd voor de minister om de onderwijsdemocratisering niet alleen lippendienst te bewijzen. Want zonder extra middelen voor hoger onderwijs, wordt de tweede democratiseringsgolf een slag in het water...