

Beleidsadvies naar aanleiding van de evaluatie van het Financieringsdecreet Hoger Onderwijs.

VVS schreef, als adviesorgaan, dit beleidsadvies neer met als doel de volgende regering te adviseren bij de uitgestelde evaluatie van het decreet betreffende de financiering van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen (14 maart 2008), hierna genoemd financieringsdecreet. Maar dit beleidsadvies is niet enkel aan de overheid gericht, ook de andere partners binnen het onderwijs zoals de instellingen, vakbonden of onderwijsgerelateerde organisaties vinden hierin de visie van de Vlaamse Vereniging van Studenten in terug.

VVS, de Vlaamse Vereniging van Studenten, is de officiële koepelorganisatie van de studentenraden in Vlaanderen en vertegenwoordigt zo de studenten bij de Vlaamse overheid en diverse adviesorganen. VVS plaatst het verdedigen van de rechten van studenten – en potentiële studenten – in het ruimer kader van de democratisering van het onderwijs. Voor VVS betekent dit dat iedereen het recht heeft om zonder financiële, materiële, socioculturele of andere drempels en in overeenstemming met zijn of haar capaciteiten het onderwijs van zijn of haar keuze te volgen.

INHOUDSTAFEL

Inhoudstafel.....	2
1. Beleidsadvies	3
2. Woordverklaringen	4
3. Kern van de zaak.....	5
Definiëring.....	5
Instroom, doorstroom en uitstroom	5
Outputfinanciering.....	6
Rationalisatieproces.....	6
Autonomie hoger onderwijsinstellingen.....	6
4. Heroriëntering	7
Algemeen.....	7
De problemen op een rij.....	8
Het leerkrediet is te weinig transparant	8
Het schiet zijn doel voorbij	8
5. Neveneffecten van het financieringsmodel op het studiesucces.....	9
Naar een financieringssysteem dat inzet op heroriëntering en begeleiding	10
6. Neveneffecten van het financieringsmodel op het onderwijsbeleid	12
7. Onderfinanciering.....	13
Inleiding	13
Erosie door partiële indexering.....	13
De half open enveloppe met kliksysteem.....	13
8. De evolutie van de instellingen die in het begrotingsjaar verevend worden	14
9. Onderzoekssokkel en het onderzoeksvariabel deel	14
10. Evaluatie parameters onderzoek universiteiten.....	15
11. INSTELLINGSREVIEW	15

1. BELEIDSADVIES

Gezien de evaluatie van het nieuwe financieringsdecreet (2008) moet afgerond worden tegen juni 2014, schreef VVS dit standpunt rond het financieringsdecreet. Het hoger onderwijslandschap heeft sinds geruime tijd te kampen met een structurele onderfinanciering. Dit doordat de subsidiëring niet volledig wordt geïndexeerd en het stijgende aantal studenten slechts gedeeltelijk volgt. De subsidiëring dekt de oplopende kosten van de hoger onderwijsinstellingen sinds 2009 niet meer. Dit heeft verregaande gevolgen voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Een ongewijzigde situatie zal wegen op Vlaanderen als belangrijke kenniseconomie. Verder worden de doelstellingen die Europa in de EU2020-strategie oplegde op die manier onhaalbaar (Vlaams Parlement, 2012, 20 april). Na een analyse van de punten die voor evaluatie werden opgenomen alsook van de maatregelen die rechtstreeks invloed uitoefenen op het financieringsdecreet, ontwikkelde VVS een volledig nieuw inputsysteem voor het financieringsmechanisme en schuift VVS volgende beleidsmaatregelen naar voor:

(1) Sinds 2009 worden de werkingsmiddelen van het hoger onderwijs in Vlaanderen slechts gedeeltelijk geïndexeerd. Dit is een maatregel die naast het financieringsdecreet werd ingevoerd als voorlopige besparingsmaatregel. Dit in combinatie met de half open enveloppe met kliksysteem brengt de kwaliteit van ons hoger onderwijs ernstig in gevaar. Na vijf jaar is het dus hoognodig dat de Vlaamse overheid deze tijdelijke maatregel evalueert en afschaft. Want deze brengt onderwijsinstellingen stilaan in problemen, zeker inzake personeelskosten, die 80% van de werkingsmiddelen bedragen en de index uiteraard wel volgen.

(2) Een tweede systeem dat grote invloed heeft op de financiering en voor een structurele onderfinanciering zorgt, is het halfopen kliksysteem dat hierboven kort werd aangehaald. Het systeem kent een vertraging van zeven jaar en gaat daarenboven slechts per klik van 2% groei naar omhoog. Dit systeem is met het huidig sterk aantal stijgende studenten niet langer houdbaar. VVS erkent het feit dat instellingen voldoende financiële stabiliteit nodig hebben en kan de berekening van het gemiddeld aantal studiepunten over zeven jaar begrijpen. Alleen kan is dit in combinatie met het kliksysteem niet langer houdbaar. Het klik systeem moet dringend worden herzien. Het kan niet dat bij een groei van bijvoorbeeld 3,5%, de instellingen slechts voor 2% verhoging van de middelen krijgen. Dit verschil is te groot.

(3) Als VVS willen we de Vlaamse Regering adviseren om meer onderzoek en inspanningen te leveren inzake (her)oriëntering van studenten. Zowel een oriënteringstraject, dat begint met een niet-bindende oriënteringsproef in de tweede graad van het middelbaar als de aanzet die VVS geeft richting een nieuw financieringssysteem kunnen hierbij een goed start zijn.

(4) Als vierde constateerde VVS dat het beleid van hoger onderwijsinstellingen onvermijdelijk wordt afgestemd op de onderliggende financieringsmodellen. Het huidige financieringsmodel houdt geen rekening met het studierendement van de student. Hierdoor wordt heroriëntering van studenten niet gestimuleerd. VVS vond dat het financieringsmodel moest hervormd worden en werkte daarom een aanzet tot een nieuw financieringsmechanisme uit. Dit nieuw financieringsmechanisme, moet de instellingen aanzetten om extra in te zetten op heroriëntering, dit zodat elke student zo snel mogelijk in de juiste richting zit. Dit wordt gestimuleerd aan de hand van beloningen die worden toegekend indien de student in zijn eerste jaar een hoog studierendement haalt of indien de student tijdig succesvol wordt geheroriënteerd. Deze aanpassing zorgt ervoor dat de studenten hun diploma zo snel mogelijk op zak zullen hebben.

2. WOORDVERKLARINGEN

Lump sum: Som van het volledige bedrag waar de instellingen recht op hebben. Ze kunnen dit vervolgens intern herverdelen en zelf beslissen waaraan ze dit uitgeven. Dit doen ze via interne allocatiemodellen.

Sokkelfinanciering: de zogenaamde sokkels zitten in de financiering ingebouwd om ervoor te zorgen dat de schaafeffecten die sommige instellingen kunnen voorleggen, niet in het nadeel spelen van de kleinere instellingen.

Inputfinanciering: Als inputparameter voor deze financiering wordt het aantal opgenomen studiepunten ingebracht (studiepunten waarvoor een student in een diplomacontract inschrijft), dit tot op het ogenblik dat een student in één en dezelfde initiële bacheloropleiding 60 studiepunten heeft verworven. Dit maakt het mogelijk de student op inputbasis te financieren tot wanneer hij in een opleiding voldoende succes heeft verworven om ervan uit te gaan dat hij deze opleiding met succes zal voltooien.

Outputfinanciering: De financiering wordt pas toegekend als de student zijn studiepunten verworven heeft. Een studiepunt wordt als verworven beschouwd als de student een examencijfer van ten minste 10 op 20 heeft behaald. Vanaf het 61ste studiepunt wordt de instelling gefinancierd op basis van verworven studiepunten.

Intern allocatiemodel: De verdeling van financiële middelen die vervat zit in het financieringsmechanisme wordt niet letterlijk behouden, maar de instelling kiest zelf hoe de middelen verdeeld worden over studiegebieden of faculteiten en individuen binnen een eigen model.

Studievoortgangsbewakingsmaatregelen: Maatregelen die genomen worden met betrekking tot de studievoortgang van de individuele student. Volgens artikel 52 van het flexibiliseringsdecreet kan de instelling twee soorten maatregelen nemen: het opleggen van bindende voorwaarden voor de inschrijving en weigering van inschrijving. Deze maatregelen hebben tot doel de studievoortgang te bevorderen.

Generatiestudent: een student die zich, in een bepaald academiejaar, voor het eerst inschrijft met een diplomacontract voor een professioneel of academisch gerichte bachelor in het Vlaamse hoger onderwijs. Het statuut van generatiestudent geldt voor dat volledige academiejaar.

Onderwijsbelastingseenheden (OBE's): Dat zijn puntengewichten die aan verschillende opleidingen in het hoger onderwijs in Vlaanderen toegekend worden voor de berekening van de financiering. Volgens de memorie van toelichting van het financieringsdecreet corresponderen OBE's met de inspanningen die de instellingen in de verschillende studiegebieden moeten leveren en de middelen die zij moeten inzetten om een studiepunt in rekening te brengen. Deze punten weerspiegelen tot op zekere hoogte de kostprijsverschillen van de onderwijsactiviteiten in de verschillende disciplines te wijten aan laboratoriumuitrusting, extra assisterend personeel voor praktische oefeningen, materiaal-kosten enzovoort.

3. KERN VAN DE ZAAK

Bij de goedkeuring van het financieringsdecreet op 14 maart 2008 werd ook de decretale verplichting opgenomen om een evaluatie uit te voeren voor 1 januari 2014. Dit werd mede op vraag van VVS in het decreet opgenomen omdat de studentengeledingen reeds in 2008 de vrees hadden dat er ongewenste neveneffecten zouden voortvloeien uit het nieuwe financieringsmechanisme. VVS betreurt het feit dat deze deadline niet gehaald is. Er is ons meegedeeld dat deze deadline verschoven werd naar mei, waarna men de deadline voor de oplevering van het rapport nogmaals opschoof. Ditmaal staat de deadline vast op 30 juni 2014. De resultaten van dit rapport zullen dan nog niet openbaar gemaakt worden. De openbaarmaking zal ten vroegste plaatsvinden nadat het rapport aan het Vlaamse parlement wordt voorgelegd. Met de aankomende verkiezingen in mei, de daaropvolgende regeringsvorming en het zomerreces van het parlement, is het vooralsnog onduidelijk wanneer wij studenten deze resultaten zullen kunnen inkijken. Waarom de deadline tweemaal werd uitgesteld, is ons niet bekend.

VVS wijst erop dat men oorspronkelijk in 2008 het decreet een volledige evaluatie van het decreet opnam. De huidige situatie van een versnipperde evaluatie gaat met andere woorden niet alleen in tegen deze belofte, maar stelt de kwaliteit ervan bovendien in vraag. VVS pleit voor een kwalitatieve en transparante evaluatie en vraagt, als belangrijke stakeholder van de Vlaamse overheid, om de resultaten te kunnen inkijken vooraleer deze openbaar worden gemaakt in het Vlaams parlement. VVS wil, met het oog op de nakende evaluatie, zelf enkele belangrijke punten onder de aandacht brengen en deels een alternatief financieringsmechanisme voorstellen.

DEFINIËRING

De overheid wil graag het effect van enkele begrippen (instroom/doorstroom/uitstroom, outputfinanciering en rationalisatieproces) evalueren. Voorlopig is het onduidelijk hoe deze begrippen juist gedefinieerd worden. Vanuit de overheid dienen deze begrippen daarom enerzijds duidelijk gedefinieerd te worden en dient er anderzijds bepaald te worden hoe deze geëvalueerd gaan worden, vooraleer er gekeken wordt naar de mogelijke effecten.

INSTROOM, DOORSTROOM EN UITSTROOM

Één van de doelstellingen van het nieuwe financieringssysteem betreft de verbetering van de instroom, doorstroom en uitstroom van studenten. De overheid wil nagaan in hoeverre aan deze doelstelling werd voldaan. De manier waarop het effect van het financieringssysteem op instroom, doorstroom en uitstroom gemeten wordt, moet verder methodologisch uitgewerkt worden. Daarvoor is het belangrijk dat de overheid eerst over het juiste cijfermateriaal kan beschikken. De Vlaamse overheid moet voldoende cijfermateriaal verzamelen en bundelen. Het moet glashelder zijn wat en op welke manier de overheid zal evalueren. De resultaten die ze voorleggen moeten ondubbelzinnig interpreteerbaar zijn. VVS vraagt daarom om meer transparantie.

OUTPUTFINANCIERING

De eerste 60 studiepunten die een student verwerft, worden gefinancierd op basis van inputfinanciering. De student hoeft dus niet te slagen opdat de instelling voor deze student financiering zou ontvangen. Vanaf het 61^{ste} verworven studiepunt wordt de student gefinancierd op basis van outputfinanciering. Dit wil zeggen dat de student moet slagen vooraleer de instelling enige financiering voor deze student kan ontvangen. De bedoeling was om hierdoor de uitstroom van studenten te bevorderen. De overheid wil nu nagaan of deze doelstelling ook effectief behaald is.

De evaluatie van de outputfinanciering op de uitstroom van studenten moet breder benaderd worden dan enkel een formaliteit. Het is belangrijk dat de Vlaamse overheid het nut inziet van het verzamelen van voldoende kwantitatieve data die tegelijkertijd ook kwalitatief hoogstaand zijn. VVS wil meewerken aan het beantwoorden van de vraag hoe dit alles geëvalueerd dient te worden.

RATIONALISATIEPROCES

De overheid stelde bij de inwerkingtreding van het financieringsdecreet een verregaande rationalisatie voorop. Wat onder dit begrip verstaan wordt, moet de Vlaamse overheid duidelijk definiëren. Eens deze definitie voor iedereen eenduidig is, kan de overheid een stand van zaken geven. De overheid moet ook duidelijk stellen hoe ze het effect van het financieringsdecreet op de rationalisatie willen meten en hoe dit in de toekomst geëvalueerd zal worden. Daarbij is het van belang dat verder wordt gekeken dan louter naar het financiële aspect van rationalisatie. Dit kan immers niet het enige argument zijn om dit proces te evalueren.

AUTONOMIE HOGER ONDERWIJSINSTELLINGEN

Het nieuwe financieringsmodel, dat in het financieringsdecreet (2008) werd uitgewerkt, hanteert bepaalde onderwijsbelastingseenheden (OBE's), die de kostprijs van de diverse studiegebieden en opleidingen weergeven. Deze gewichten werden niet vernieuwd, maar overgenomen uit de vroegere financieringsmodellen van de hogescholen en universiteiten. Deze OBE's, die voor de universiteiten werden opgemaakt in het jaar 1971 en voor de hoge scholen in het jaar 1994, zijn bijgevolg gedateerd. VVS baseert zich hierbij op een benchmarking studie¹, die aan de hand van internationaal vergelijkend onderzoek aantoonde dat een 1:3 verhouding geesteswetenschappen versus sociale wetenschappen niet aangepast is aan de huidige realiteit. De opleidingen in de geesteswetenschappen alsook in de sociale wetenschappen zijn vandaag de dag duurder geworden, onder meer door het hanteren van meer arbeidsintensieve onderwijsvormen zoals seminars, begeleid zelfstandig leren en stages alsook door de technologische ontwikkelingen waarbij het gebruik van dure statistische programma's bij het opstellen van onderzoeken niet meer weg te denken is.

Zo blijkt uit cijfers van verschillende instellingen dat studenten uit de studiegebieden technologie en economie ongeveer 4000 euro per jaar opleveren, terwijl een student in het studiegebied sociaal-agogisch werk, lerarenopleiding, vroedvrouw of gezondheidszorg zo'n 6000 euro in het laatje brengt. Het is niet zo dat die meer gefinancierde richtingen zoveel meer kosten. De

¹ Noel Vercruyssen, 2009 "De financiering van het hoger onderwijs in Vlaanderen"

grootste kost is het loon van docenten en die is gelijk of zelfs soms nog hoger in economische of technische richtingen waar persoonlijke begeleiding van belang is.

Daarom vraagt VVS dat wanneer er over een nieuw systeem wordt nagedacht, dit helder en transparant gebeurt. Dit systeem moet meer corresponderen met de werkelijke onderwijsinspanning die geleverd wordt. VVS wil niet dat bepaalde instellingen moeten concurreren met elkaar op basis van bepaalde OBE's. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat sommige instellingen van schaalvoordelen kunnen genieten door de grotere studentenaantallen aan hun instelling. Kleinere instellingen met een beperkter opleidingsaanbod mogen hier niet de dupe van zijn.

Om een zicht te krijgen op de verhouding van de puntengewichten die de hogescholen op hun middelen toepassen, wil de overheid bij de hogescholen zelf gaan kijken hoe hun interne allocatiemodel in elkaar steekt en hoeveel middelen ze bijvoorbeeld aan elke richting toebedelen. Net als het opzet van de overheid bij het ontwerpen van het nieuwe financieringsmodel, wil VVS dat elke hoger onderwijsinstelling in zijn autonomie gerespecteerd wordt om de gekregen middelen zelf te verdelen. Het is niet aan de overheid om daarover te beslissen. De hogeschool moet zijn eigen accenten kunnen leggen. VVS pleit voor het behoud van de lump sum. Op deze manier blijft de autonomie van de instellingen behouden.

4. HERORIËNTERING

ALGEMEEN

Voor heroriëntering zijn er twee decreten van toepassing, namelijk het financieringsdecreet (2008) en het flexibiliseringsdecreet (2004). De evaluatie van het flexibiliseringsdecreet heeft al plaatsgevonden en naar aanleiding daarvan is er binnen het departement Onderwijs en Vorming een werkgroep opgericht om (her)oriëntering, het leerkrediet en de studievoortgangsbewaking te bespreken om zo de pijnpunten weg te werken.

Het leerkrediet heeft een dubbel doel: ten eerste is het een maatstaf, aangepast aan de context van flexibele trajecten, om te bepalen of een student meetelt voor de financiering van zijn instelling(en); ten tweede is het een instrument om studenten meer inzicht te bieden in de mate waarin zij studievoortgang boeken in de loop van hun studieloopbaan, ongeacht de aard, de omvang en het aantal van hun inschrijvingen en de instelling(en) waar zij die nemen. Op deze manier wil het leerkrediet uitdrukking geven aan de gedeelde verantwoordelijkheid van instellingen én studenten voor studiesucces en studievoortgang in het hoger onderwijs.

Het is duidelijk dat het tweede doel van het leerkrediet, inzicht bieden in de studievoortgang, niet wordt behaald. Toch heeft dit doel een aanzienlijke impact op de studenten. Vooral in het kader van heroriëntering is dat inzicht enorm belangrijk. Dit punt werd ook niet opgenomen in de 'te evalueren punten' van de Vlaamse overheid maar verplaatst naar een aparte werkgroep. Toch wil VVS we wijzen op het belang hiervan.

Indien blijkt dat studenten een verkeerde keuze hebben gemaakt, moeten ze tijdig kunnen heroriënteren op een goede en kwalitatieve manier. De student moet tijdig van richting kunnen veranderen en dient hierbij optimaal begeleid te worden. Mechanismen in het huidige financieringsdecreet die een tijdige heroriëntering tegenwerken, moeten eruit. Dit zou tot in detail onderzocht moeten worden. Het kan niet zijn dat het financieringssysteem een optimale democratisering van het hoger onderwijs in de weg staat.

De principes van het leerkrediet werden vastgelegd in het financieringsdecreet. De student krijgt een rugzakje van studiepunten dat hij kan inzetten tijdens zijn studies. Als een student niet meer over voldoende leerkrediet beschikt op het moment van de inschrijving, ontvangt de instelling geen financiering meer vanuit de overheid voor deze student voor dat gedeelte waarvoor deze student over onvoldoende leerkrediet beschikt. Is zijn rugzak leeg, dan financiert de overheid de studie van deze student niet langer en mag de instelling de student weigeren of verhoogd studiegeld vragen, maar ze is daar niet toe verplicht. De student begint met een rugzak van 140 studiepunten, waarbij de eerste 60 behaalde studiepunten verdubbeld worden. Bij het behalen van een initieel masterdiploma wordt het initiële leerkrediet van 140 studiepunten opnieuw van het leerkrediet afgetrokken. De decreetgever geeft hiermee aan dat de publieke bekostiging van de student in principe beëindigd is. Een student heeft wel de ruimte om zich te vergissen doordat er enkele mechanismen voorzien zijn voor (automatische) heropbouw.

In het algemeen moeten wij als VVS concluderen dat het leerkrediet op enkele punten zwaar te kort schiet als systeem om inzicht te krijgen in de studievoortgang. Het leerkrediet zoals het nu wordt ingericht, is te weinig transparant en stuurt de student niet bij. De maatregelen rond studievoortgangsbewaking staan los van het leerkrediet. De pijnlijke realiteit vandaag is dat het leerkrediet zijn doel voorbij schiet door het gebrek aan de juiste studiebegeleiding.

DE PROBLEMEN OP EEN RIJ

HET LEERKREDIET IS TE WEINIG TRANSPARANT

Als student krijg je 140 studiepunten bij de start. De eerste 60 verworven studiepunten verdien je dubbel terug en bij het behalen van een master worden er 140 studiepunten van je leerkrediet afgetrokken. Het is ook mogelijk om onder nul te gaan. De cijfers die je zo voor je leerkrediet krijgt zijn zowel voor nieuwe studenten als voor studenten die er al jaren mee werken betekenisloos. Wanneer een student zijn studievoortgangsdossier bekijkt, is het bijna onmogelijk om een juist beeld te krijgen van zijn leerkrediet. Het systeem is te weinig transparant om als student een goed beeld te hebben over zijn persoonlijke studievoortgang. Het individueel studievoortgangsdossier valt heel moeilijk te raadplegen, aangezien de student een federaal token dient aan te vragen. De data voor het terugvorderen van het leerkrediet zijn niet bekend en zo verliezen veel studenten onnodig leerkrediet. Daarnaast moeten de studenten wachten op hun tweede examenkans om alle kansen te benutten om hun studiepunten te valideren. Indien de student wil heroriënteren aan het begin van het tweede semester, heeft de student eigenlijk studiepunten verloren, want hij heeft niet ingezet op een tweede examenkans.

HET SCHIET ZIJN DOEL VOORBIJ

Het leerkrediet moet voorkomen dat de student eeuwig studeert en moet er voor zorgen dat de overheid een mechanisme bezit om te zien of de student goed bezig is. Er kunnen talloze voorbeelden gegeven worden van hoe dit mechanisme niet doet wat het zou moeten doen. Bij een studie efficiëntie van 50% zal de student in het 6^{de} jaar te weinig leerkrediet hebben om verder te studeren. Hier ligt een tweeledig probleem: of de student had nooit zover mogen geraken, of hij zou na 6 jaar niet het recht tot studeren ontzegd mogen worden. In principe behaalt hij het daaropvolgende jaar zijn bachelordiploma. Er zijn jammer genoeg talloze studenten voor wie dit voorbeeld van toepassing is. De enige juiste manier om hier mee om te gaan, is gebruik te maken van een effectieve en goede begeleiding.

5. NEVENEFFECTEN VAN HET FINANCIERINGSMODEL OP HET STUDIESUCCES

Het doel van het hoger onderwijs is om een zo groot mogelijke gekwalificeerde uitstroom te behalen, waarbij de nominale studieduur, die drie jaar bedraagt voor een bacheloropleiding, wordt gerespecteerd. Dit wordt omschreven als het studiesucces of studievoortgang.

Op dit moment bestaan er twee mechanismen die het studierendement moeten bewaken, namelijk het leerkrediet en de studievoortgangsbewakingsmaatregelen. Deze mechanismen moeten de studenten helpen om de juiste studiekeuze te maken en ervoor zorgen dat het studierendement van studenten zo hoog mogelijk is. Deze mechanismen staan totaal los van elkaar en zorgen hierdoor voor een mismatch. Zo kan iemand zonder leerkrediet zitten en toch niet tegen de grens van de studievoortgangsbewaking gelopen zijn of omgekeerd.

Studievoortgangsbewakingsmaatregelen zijn de maatregelen die van kracht gaan indien studenten een laag studierendement hebben. Al deze maatregelen kaderen in het pedagogische beleid van de instelling. Decretaal staan deze maatregelen omschreven in artikel 52 van het flexibiliseringsdecreet. Het leerkrediet is alleen een indicatie om te kijken of de student door de overheid financierbaar is of niet.

Het huidige probleem is dat de instellingen geen financiële incentive hebben om het studierendement van de studenten zo hoog mogelijk te houden en indien nodig de studenten te heroriënteren. Hierdoor blijft een goed en doordacht beleid vanuit de instelling uit. De instellingen beweren dat de student centraal staat, maar VVS merkt dat de financiering van deze student centraal staat en niet de student zelf. Die financiering van de student is zo belangrijk dat er niet meer aan het belang van de studenten gedacht wordt, maar eerder aan de financiering van de eigen instelling.

Het aantal studenten binnen een instelling is belangrijk voor de sokkelfinanciering en de inputfinanciering tot het moment dat de student zijn eerste 60 studiepunten verworven heeft. De kost van een les in de aula blijft hetzelfde of er nu 10 studenten aanwezig zijn of de hele aula gevuld wordt met studenten. Voor de instellingen heeft het aantal studenten geen invloed op hun werkingskosten, wanneer men werkt met hoorcolleges in aula's. Hierdoor maken ze ook geen gebruik van de mogelijkheid tot heroriëntering, want dan zouden ze een student verliezen, die eigenlijk nog opbrengt in de sokkelfinanciering.

Inputfinanciering voor de eerste 60 verworven studiepunten betekent dat student binnen één en dezelfde initiële bacheloropleiding wordt gefinancierd tot hij 60 studiepunten verworven heeft, ongeacht de prestaties van de student. Een instelling kan dus meerdere jaren inputfinanciering ontvangen van een student, zolang de student nog geen 60 studiepunten heeft verworven.

Dit heeft als gevolg dat instellingen zoveel mogelijk studenten proberen aan te trekken en tijdens dat jaar niet inzetten op een hoog studierendement, want er is voor de instellingen geen enkele incentive om het studierendement te bewaken. Een ander effect van de inputfinanciering is dat een instelling langdurig voor één en dezelfde student inputfinanciering kan ontvangen, want zolang een student zijn eerste 60 studiepunten niet heeft verworven, heeft hij recht op inputfinanciering. Studenten die heroriënteren, krijgen opnieuw voor de volle 60 studiepunten inputfinanciering. De instellingen worden niet beloond, indien ze de studenten laten heroriënteren. De oude instelling verliest met deze studenten hun overige inputfinanciering en krijgt hiervoor niets in de plaats terug. VVS is niet voor de afschaffing van de inputfinanciering, want ondanks de neveneffecten ervan geeft deze financieringswijze studenten de ruimte om fouten te maken. Een foutieve studiekeuze wordt niet meteen afgestraft. Dit

financieringssysteem biedt studenten kansen. Toch pleit VVS voor een 'hervorming' van de inputfinanciering.

NAAR EEN FINANCIERINGSSYSTEEM DAT INZET OP HERORIËTERING EN BEGELEIDING

Als VVS zijn we tot de conclusie gekomen dat het beleid van de instellingen zeer hard afhankelijk van de financieringsmodellen. We streven naar een voor de studenten optimaal en transparant financieringssysteem dat inzet op heroriëntering en begeleiding. Als we dit willen bekomen zijn we ervan overtuigd dat er een financieringssysteem moet zijn dat ook aanmoedigt. Met de werkgroep vanuit VVS hebben we dan ook de eerste stappen gezet richting een systeem dat dit volgens ons kan aanmoedigen. Nergens willen we beweren dat dit het enige juiste systeem is, noch dat het onfeilbaar is, toch maakt het hieronder voorgestelde systeem de principes duidelijk die we willen terugvinden in een geëvalueerd financieringssysteem.

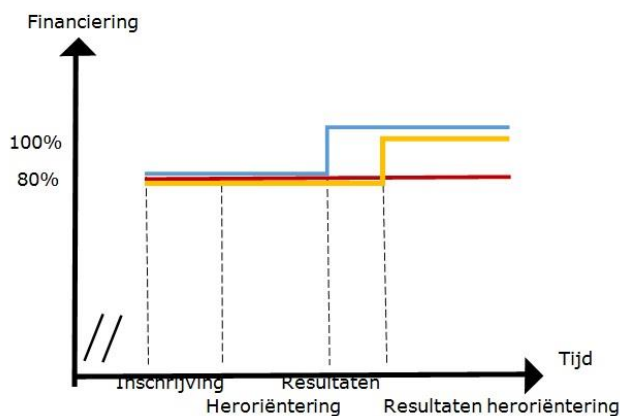
Het systeem valt uit elkaar in drie reacties. Starten doen we in het eerste academiejaar van een generatiestudent. Zoals op heden wordt deze student gefinancierd aan de hand van inputfinanciering. In ons voorstel tot financieringssysteem is slechts 80% van het bedrag waarop de instellingen per student recht op hebben gegarandeerd. Bij dit voorbeeld gaan we uit van de situatie dat de student zijn initiële bachelor aanvangt voor de volledige 60 studiepunten. In dit voorbeeld zal de instelling dus, indien de student slaagt voor 48 van de opgenomen 60 studiepunten, de overige 20% ontvangen. Het systeem waarbij dat studenten gefinancierd worden die heroriënteren gedurende hun eerste jaar, voor zowel de uitgaande als de inkomende instellingen, blijft behouden. Beide instelling zullen 80% financiering ontvangen, met de mogelijkheid voor de uitgaande instelling tot een financiering van 100% als de student succesvol is geheroriënteerd. De instelling waar de student naartoe gaat valt onder de basisregels zoals verder beschreven. Ook bij heroriëntering binnen de instelling gelden deze regels.

Volgens het huidige studierendement zal de instelling dus voor heel wat studenten slechts een financiering van 80% ontvangen. Dit moet echter gecompenseerd worden in het

Rood = geslaagd voor minder dan 80% vd opgenomen studiepunten binnen 1 opleiding

Blauw = geslaagd voor meer dan 80% vd opgenomen studiepunten binnen 1 opleiding

Geel = geslaagd voor minder dan 80% vd opgenomen studiepunten, heroriënteert binnen 1 academiejaar



tweede academiejaar van de generatiestudent. Als we met ons voorbeeld verder gaan, dan zal de instelling van de student die in zijn eerste academiejaar voor minder dan 48 studiepunten geslaagd is en na het eerste academiejaar succesvol is georiënteerd alsnog de overige 20% van de inputfinanciering ontvangen. Indien de student niet geheroriënteerd wordt, maar er gedurende het tweede academiejaar in slaagt om de volle 100% of 60 studiepunten te behalen, die tot zijn initiële eerste bachelorjaar behoren, dan zal dit ervoor zorgen dat de instelling van de student eveneens de overige 20% van de inputfinanciering ontvangt.

Het net gegeven voorbeeld gaat echter uit van een ideale situatie waarbij de student zijn studies aanvangt voor de volle 100%. Dit is echter niet altijd het geval en omdat het financieringssysteem de flexibilisering niet mag afremmen moet er kunnen afgeweken worden van dit voorbeeldtraject. VVS stelt dan ook voor om bovenstaande regeling te laten gelden voor iedere student die minimaal 54 studiepunten opneemt. Waarbij de 100% gelijk is aan 54 en 80% aan 43. Voor studenten met een functiebeperking, erkend door de criteria van het aanmoedigingsfonds, die ervoor kiezen minder studiepunten op te nemen, wordt er een uitzondering gemaakt op het systeem. Zij zullen namelijk gefinancierd worden tegen 100% inputfinanciering zoals voorgeschreven in het huidige financieringsdecreet. Het aanmoedigingsfonds voorziet de extra budgetten die nodig zijn voor begeleiding.

Voor werkstudenten, topsportstudenten en mogelijks andere erkende groepen studenten die minder studiepunten opnemen om hun studie te kunnen combineren met andere zaken, moet het systeem verder verfijnd worden. De financiering naar de instellingen kan geen negatief effect hebben omdat de student zich inschrijft onder een bepaald statuut.

Op deze wijze willen we als VVS de instellingen via het financieringsmodel veel sterker stimuleren om in te zetten op begeleiding en heroriëntering. Twee zaken die in de loop van dit document en in andere standpunten reeds verschillende keren zijn aangehaald. Om van succesvolle heroriënteren te kunnen spreken moet de student zijn studierendement aanzienlijk verhogen.

Echter zijn we er ons als studenten van bewust dat een intensieve, constructieve en kwalitatieve begeleiding een grote personeelsinzet van de instellingen vraagt. Daarom pleiten we er ook voor dat indien hier geen extra middelen voor voorzien worden de rest 20% die wordt toegekend bij een succesvolle heroriëntering of het succesvol behalen van het eerste jaar van de initiële bachelor wordt opgetrokken naar 30%. Dit zodat ook de nodige financiële middelen worden voorzien om de student kwalitatief te omkaderen.

Naast de inputfinanciering zijn er nog talrijke voorbeelden te vinden waarbij het financieringssysteem niet aansluit op het studiesucces. Hieronder worden enkele voorbeelden uitgewerkt, waar en hoe deze mismatch ontstaan is en wat het gevolg is voor de studenten.

Voor de generatiestudenten die heroriënteren kan er mogelijk een deel van het leerkrediet worden teruggegeven, maar dat kan enkel en alleen als studenten voor 15 maart uitschrijven voor de gedeeltelijke teruggave. Het volledige leerkrediet kan worden teruggegeven als studenten heroriënteren voor 1 december. Uit cijfers van de Vlaamse overheid blijkt dat de meeste studenten pas heroriënteren tussen juni en september. Dit is een voorbeeld van een goed theoretisch beleid, maar een beleid dat zijn effecten mist omdat in de praktijk vroegtijdige heroriënteringen amper voorkomen.

Als we kijken naar de redenen die hierboven werden aangehaald, is het zeer belangrijk dat er ingezet wordt op studievoortgangsbewaking van bij de start van de hoger onderwijs carrière. Het leerkrediet bleek nooit hét systeem voor (her)oriëntering en hierdoor krijgt men ook geen inzicht in de studievoortgang.

Er moet een systeem komen dat studenten een beter inzicht geeft in hun studievoortgang. Het systeem van het leerkrediet is hierin ontoereikend. Het systeem van studievoortgangsbewaking verder uitwerken, kan een oplossing zijn. Meer hierover zal gepubliceerd worden in een afzonderlijk standpunt vanaf eind mei.

6. NEVENEFFECTEN VAN HET FINANCIERINGSMODEL OP HET ONDERWIJSBELEID

VVS pleit voor een beter omkaderd bacheloronderwijs en vraagt de instellingen om hierop in te zetten. Op dit moment bestaan de meeste bacheloropleidingen uit te grote groepen studenten, waardoor het kwaliteitsvol hoger onderwijs aan waarde moet inboeten. Een oplossing kan zijn om te werken met kleinere interactieve groepen in het bachelor onderwijs. Ook in de bachelor is discussie en interactie van belang. Er kan gezocht worden naar alternatieve leervormen die ditzelfde doel beogen. Dit komt ook de ondersteuning van de uitstroomfinaliteit in de bachelor ten goede. Vanuit Europa werd beslist dat elke bachelor een uitstroomfinaliteit moet hebben. In Vlaanderen hadden enkel de professionele bachelors deze uitstroomfinaliteit. Om toch een uitstroomfinaliteit te voorzien, wordt er ingezet op een aangepaste lerarenopleiding. Al blijft iedereen wel inzetten op de academische bachelor als doorstroomfinaliteit. VVS wil dat de academische bachelor een duidelijk afgerond geheel is en niet aan kwaliteit inboet door het financieringssysteem.

De inputfinanciering mag niet tot gevolg hebben dat instellingen een grote schifting houden vooraleer een student zijn eerste 60 studiepunten verworven heeft. Nadat een student zijn eerste 60 studiepunten verworven heeft, valt deze student, voor de instelling waar deze student studeert, onder outputfinanciering en wordt hij enkel gefinancierd als deze student daadwerkelijk credits verwerft voor zijn opgenomen studiepunten. Onderwijs verlenen aan niet succesvolle studenten is in deze situatie verlieslatend voor de hoger onderwijsinstellingen.

VVS vraagt de instellingen om er op toe te zien dat de bachelor onder geen beding ondergewaardeerd wordt ten opzichte van de master door de perverse neveneffecten van het financieringssysteem die deze beweging in de hand werkt. Er zijn weinig incentives om ook in de bachelor te investeren maar VVS vraagt om het belang daarvan toch in te zien. De herverdeling van de lump sum binnen de instelling mag niet tot gevolg hebben dat de bacheloropleidingen ondergefinancierd worden ten opzichte van de masteropleidingen. Ook de personeelsbezetting van de bachelors en masters moet in verhouding zijn met het aantal studenten.

7. ONDERFINANCIERING

INLEIDING

Als Vlaamse Vereniging van Studenten kaarten we al enkele jaren de onderfinanciering van het hoger onderwijs aan. Binnen het hoger onderwijs zijn er twee mechanismen aan het werk die ervoor zorgen dat we op vandaag kunnen spreken van een onderfinanciering van het hoger onderwijs. Enerzijds is er het systeem van de partiële indexering.

EROSIE DOOR PARTIËLE INDEXERING

Sinds 2009 worden de werkingsmiddelen van het hoger onderwijs in Vlaanderen slechts gedeeltelijk geïndexeerd. Dit is een maatregel die naast het financieringsdecreet werd ingevoerd als voorlopige besparingsmaatregel. Na vijf jaar is het dus hoognodig dat de Vlaamse overheid deze tijdelijke maatregel evalueert en afschaft. Hoger onderwijsinstellingen zijn de laatste jaren in de problemen gekomen doordat de kosten blijven toenemen met de index, terwijl de middelen niet volgden. Zeker inzake personeelskosten, die 80% van de werkingsmiddelen bedragen is dit probleem duidelijk, want de lonen hebben uiteraard wel steeds de index gevolgd.

Het huidige enveloppensysteem wordt jaarlijks geïndexeerd. Het mechanisme van de partiële indexering komt niet voor in het financieringsdecreet, doch heeft dit een direct effect op de financiering van het hoger onderwijs in Vlaanderen. Zoals ook in de maatschappelijke beleidsnota over de hervorming van het hoger onderwijs in Vlaanderen van 25 juni 2010 valt te lezen kan deze leiden tot een erosie van de middelen van de instellingen indien de evolutie van de loonkost hoger is dan de gebruikte indexering. Gezien de jarenlange partiële indexering is dit momenteel het geval. De instellingen staan onder druk omdat zij hun beperkte budget aan werkingsmiddelen moeten aanspreken voor de niet-gecompenseerde stijging van de personeelskosten. VVS wil een volwaardige indexering om de voorgenoemde erosie tegen te gaan.

DE HALF OPEN ENVELOPPE MET KLIKSISTEEM

Anderzijds wordt de onderfinanciering van het hoger onderwijs versterkt door de half open enveloppe met kliksysteem, in werking is sinds 2011. Dit is de naam van het systeem dat het budget van de hogeronderwijsinstellingen moet laten meestijgen met de studentenaantallen. Het systeem heeft als resultaat dat de budgetten waar de instellingen recht op hebben met een vertraging van 7 jaar worden uitbetaald. Bijkomend krijgen de instellingen nooit de volledige groei in hun studentenaantallen uitbetaald aangezien de financiering slechts verhoogd wordt per klik van 2% groei. Dit systeem is met het huidige aantal sterk stijgende studenten niet langer houdbaar. VVS erkent het feit dat instellingen voldoende financiële stabiliteit nodig hebben en dat dit systeem ervoor zorgt dat de instellingen steeds gefinancierd worden op het gemiddeld aantal studenten over een periode van 5 jaar. De stijging of daling met 2% in het jaar t, wordt afgewogen op het vijfjarig voortschrijdend gemiddeld aantal studenten van t-7 tot t-2 jaar. Dit systeem is echter niet langer houdbaar. Het kliksysteem moet dringend worden herzien. Het kan niet dat bij een groei van bijvoorbeeld 3,5%, de instellingen slechts een verhoging van de middelen met 2 % krijgen. Dit verschil is te groot, zeker als het voorbeeld zich jaar na jaar voordoet. De studentenaantallen zijn sinds 2008 veel sterker gestegen dan de 2% die het kliksysteem toelaat. Het totaal aantal opgenomen studiepunten tussen 2008-2013 zijn voor de hogescholen en universiteiten gestegen. De half open enveloppe met kliksysteem heeft ervoor gezorgd dat er niet langer sprake is van een gesloten enveloppe, wat een verbetering inhoudt.

De financiering zou echter recht evenredig met de stijging of daling van het aantal studiepunten dienen te zijn.

Dit gecombineerd met het feit van de partiële indexering brengt de kwaliteit van ons hoger onderwijs ernstig in gevaar. De combinatie van de partiële indexering en de half open enveloppe met kliksysteem zorgt er dan ook voor dat je vandaag over een feitelijke onderfinanciering van het hoger onderwijs kan spreken.

8. DE EVOLUTIE VAN DE INSTELLINGEN DIE IN HET BEGROTINGSJAAR VEREVEND WORDEN

Het vereveningsmodel, dat ingevoerd werd ten gevolge van de verschuiving van middelen tussen de hogeronderwijsinstellingen waartoe het nieuwe financieringsmodel zou leiden, heeft een negatief effect gehad op de 'groeierende' instellingen. Het vereveningsmodel voorzag in een overgangmaatregel waarbij de instellingen de garantie kregen op minimaal het geïndexeerde bedrag van werkingsjaar 2007 als werkingsuitkering. Zo kregen de instellingen de kans om hun beleid de daaropvolgende jaren bij te stellen. De decreetgever heeft in extra werkingsmiddelen voorzien om dit systeem van gegarandeerde minima mogelijk te maken, alleen bleken deze middelen niet voldoende te zijn om de 'groeierende' instellingen het volledige bedrag te geven waar ze volgens het rekenmodel recht op hadden.

Vanaf het begrotingsjaar 2014 wordt er gewerkt met een 'nullijn' in plaats van het gegarandeerde minimum. Vanaf dan zouden de instellingen die groeien dit moeten terugzien in hun werkingsmiddelen. Ook de instellingen waar de studentenpopulatie krimpt, zullen dit voelen.

Gezien het feit dat de integratieoperatie het hele onderwijslandschap verandert, zou het vereveningsmodel herrekend moeten worden voor 2014. De decreetgever besloot immers om het aangepaste vereveningsmechanisme in het begrotingsjaar 2014 niet door te voeren. De aanleiding hiervoor was de complexiteit van de herberekening van de historische sokkel, de negatieve effecten voor de groeiende instellingen en de positieve effecten van de kliks. De vereveningsmiddelen die voorzien werden in het financieringsdecreet werden daarom aangewend om de negatieve klik in het hoger kunstonderwijs weg te werken, om de brusselnorm te halen en om toe te voegen aan de PWO-middelen.

Als VVS vragen we ons af of de financiering nu in balans is en we vragen om de effecten van deze mechanismen zeker te evalueren en transparant in kaart te brengen. Mocht de financiering nog steeds niet verlopen zoals gepland in het financieringsdecreet, dan vragen we om deze scheefftrekking zo snel mogelijk recht te zetten op een transparante manier.

9. ONDERZOEKSSOKKEL EN HET ONDERZOEKSVARIABEL DEEL

De onderzoekssokkel en het variabel onderzoeksdeel hebben enkel betrekking op de universiteiten en worden elk op een andere manier verdeeld. Het bedrag van de onderzoekssokkel wordt op basis van het aantal doctoraten en het aantal publicaties verdeeld over de universiteiten, waarbij een minimale instellingsnorm werd voorzien. Het variabel onderzoeksdeel wordt berekend op basis van het aantal uitgereikte diploma's, aantal doctoraten, aantal publicaties en citaties en op basis van het aantal eerste aanstellingen.

VVS wil dat er bij de evaluatie van de evolutie en de impact van de parameters die gebruikt worden om de onderzoekssokkel en het onderzoeksvariabel deel te bepalen, de nodige aandacht gegeven wordt aan de methodiek. VVS vraagt ook hierbij transparantie. VVS vraagt verder nog om de nodige aandacht te geven aan kwalitatieve gegevens en om zich bijgevolg niet te beperken tot de beschikbare kwantitatieve gegevens. Tenslotte vraagt VVS, als ervaringsdeskundigen, gegroepeerd in een belangenorganisatie, inspraak bij de besprekingen van de resultaten uit de evaluatie. VVS wenst tijdens de besprekingen ervan de nadruk te leggen op enkele onbedoelde negatieve effecten die te weeg gebracht werden en worden door de invoering van dit financieringsmodel. Deze hier opsommen lijkt VVS, gezien het feit dat de evaluatie met betrekking tot dit onderdeel bijna rond is, niet productief. Een overleg met de verschillende partners met de resultaten bij de hand zal volgens VVS voor alle partijen een meerwaarde bieden.

10.EVALUATIE PARAMETERS ONDERZOEK UNIVERSITEITEN

Zoals eerder aangehaald, wil VVS erop wijzen dat de autonomie van de universiteiten gerespecteerd moet worden en blijven. Een bijkomende evaluatie, zoals geagendeerd staat voor 1 januari 2018, dient helder en transparant te gebeuren met vooraf bepaalde parameters zonder aan de autonomie van de instellingen te raken. VVS erkent uiteraard wel het belang van deze evaluatie en adviseert om de nadruk te leggen op de nieuw in de universiteit geïntegreerde opleidingen. Ook bij deze evaluatie wenst VVS als belangenorganisatie betrokken te worden en deze resultaten eveneens tijdig in ontvangst te nemen. VVS vraagt tenslotte, met de huidige evaluatie in het achterhoofd, om tijdig aan deze evaluatie te beginnen.

11.INSTELLINGSREVIEW

De instellingsreview kan, indien die de vooropgestelde vorm aangemeten krijgt, gebruikt worden om zicht te krijgen op de besteding van middelen binnen de instellingen. Dan is er geen evaluatie van de interne allocatiemiddelen nodig. Als de instellingsreview afgeslankt zal worden, zal de review niet voldoende zijn. Het probleem is dat niemand voorlopig al weet hoe die instellingsreview er zal uitzien en dat het pas ten vroegste voor 2016 zal zijn.