

Thema's voor evaluatievragen over het Vlaamse financieringsmechanisme

*Advies in het kader van het OESO-project 'Resources in
higher education'*

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op eigen initiatief

**Uitgebracht door de Raad Hoger Onderwijs op 14 januari 2020 met
eenparigheid van stemmen**

Voorbereiding: werkgroep Evaluatie financieringsmechanisme hoger onderwijs
op 6 januari 2020 onder voorzitterschap van Ann De Schepper

Dossierbeheerder: Isabelle De Ridder

1 Situering

Het meerjarig OESO-project 'Resources in higher education' is een breed project dat de financiering van het hoger onderwijs (ISCED 5, 6, 7 en 8) analyseert. Het project bestaat uit drie luiken:

- 1 Financiering hoger onderwijs: hoe worden de middelen gemobiliseerd (hoogte en herkomst; private versus publieke middelen), gealloceerd en beheerd?
- 2 Human Resources (ten minste twee derde van de middelen van hoger onderwijs worden immers aan personeel besteed);
- 3 Studiegelden en financiële ondersteuning voor studenten.

Overheden kunnen intekenen op de drie luiken samen of op de luiken afzonderlijk. De OESO levert een review per participierend land op. Vlaanderen tekent in op de drie luiken. Dat heeft het voordeel dat er dan ook een review-rapport gemaakt wordt, waarin kan worden ingegaan op specifieke beleidsdoelstellingen.

De OESO werkt momenteel aan een analytisch kader en een globale vragenlijst die aan alle OESO-landen wordt bezorgd. Elk land dat aan het project deelneemt, kan echter eigen prioriteiten stellen.

De Vlor geeft de overheid in dit advies een aantal thema's voor evaluatievragen over het Vlaamse financieringsmechanisme mee. Hij is ervan overtuigd dat die evaluatie een aantal spanningsvelden zal blootleggen. De raad gaat ervan uit dat de vergelijking met andere landen en een diepgaander inzicht in hoe andere landen met gelijkaardige problemen en financieringsdruk omgaan, inspiratie kunnen bieden voor het oplossen van een aantal structurele mankementen van het bestaande financieringsmechanisme hoger onderwijs.

2 Enkele beschouwingen vooraf

De Vlor is verheugd dat Vlaanderen **deelneemt** aan dit project. De Vlor vindt het nodig dat de overheid het financieringsmechanisme dat de werkingsmiddelen van de Vlaamse hogescholen en universiteiten regelt, van dichtbij monitort. Dit project biedt daarbij de mogelijkheid om te leren van praktijken in andere landen.

De Vlor vindt het belangrijk dat in projecten over onderwijsaangelegenheden geen geaggregeerde Belgische, maar **Vlaamse gegevens** gerapporteerd worden. Belgische gegevens geven immers een vertekend beeld en zijn onvoldoende specifiek om er eventueel toekomstig Vlaams beleid aan te koppelen.

De meerwaarde van de analyse van de OESO ligt voor de Vlor vooral in de **kwalitatieve gegevens** uit de reviews. De raad vreest dat kwantitatieve of zeer technische gegevens uiteindelijk toch moeilijk vergelijkbaar zullen blijken over de verschillende deelnemende landen heen. Een meer diepgaand inzicht in het onderwijs- en financieringssysteem van andere landen, kan inspiratie bieden voor bijstellingen aan het Vlaamse financieringsmechanisme.

De Vlor gaat ervan uit dat de analyse van de OESO **de loutere beschrijving overstijgt** en zich zo onderscheidt van eerdere projecten.¹ Het feit dat de OESO een mondiale context kan capteren, biedt uiteraard ook voordelen.

Voor een maximale internationale vergelijkbaarheid van de gegevens, is het belangrijk om enkel de financiering van de **publieke instellingen** te bekijken en de private instellingen en middelen buiten beschouwing te laten. Het vergelijken van landen of regio's waar (een belangrijk deel van) de instellingen voornamelijk werken op basis van private middelen met regio's zoals Vlaanderen waar instellingen bijna uitsluitend publiek gefinancierd werken, heeft weinig zin.

De Vlor vraagt de overheid om erover te waken dat de OESO bij de **gegevensverzameling** voor dit project maximaal gebruik maakt van de gegevens waarover de organisatie al beschikt uit vorige analyses of die de Vlaamse overheid kan aanleveren. Additionele gegevensverzameling bij de instellingen moet zoveel als mogelijk beperkt worden om bijkomende planlast te vermijden.

3 Mogelijke thema's voor evaluatievragen

3.1 Globale financiering hoger onderwijs

Om verschillende financieringssystemen hoger onderwijs te kunnen vergelijken, is het belangrijk dat per land eerst volgende elementen in kaart gebracht worden:

– **Welke studenten financiert de overheid voor de opdrachten van de instellingen?**

Een duidelijke basisdefinitie van 'financierbare student' is onontbeerlijk om vergelijking mogelijk te maken. Niet alle landen zullen immers dezelfde elementen opnemen in deze definitie. Volgende factoren zijn bepalend:

- de soorten opleidingen waarin de student ingeschreven is (bachelor, master, voorbereidende programma's, master-na-master, doctoraat, levenslang leren, ...): Zijn studenten financierbaar in al deze soorten opleidingen? Of worden enkel studenten die een initiële kwalificatie behalen (bachelor en master) gefinancierd?
- de contracten die de student met de instelling afsluit: Komen alle soorten contracten in aanmerking? Of, zoals in Vlaanderen, wel diplomacontracten en creditcontracten maar niet de examencontracten?
- de herkomst van studenten: Worden onderdanen van landen buiten de Europese Economische Ruimte (EER) bijvoorbeeld anders gefinancierd dan EER-studenten?
- internationale uitwisseling: Wordt er financiering voorzien voor internationale uitwisselingsstudenten?

– **Wat is het aandeel van het budget (hoger) onderwijs in het bruto regionaal product?**

Wordt het streefpercentage van 2% gehaald? Blijft de OESO achter het streefpercentage van 2% staan?²

– **Hoe is de totale financiering per student samengesteld?**

Daarin zijn volgende onderdelen belangrijk:

¹ Zie bijvoorbeeld de beschrijving van de Europese onderwijssystemen door Eurydice: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-3_nl.

² OECD (2019). *Trends shaping education*. Paris: OECD Publishers.

- het aandeel financiering door overheid, berekend volgens een aantal parameters (zie 3.2);
- het studiegeld: Is het studiegeld beperkt, of kan het vrij bepaald worden? De keuze daarvoor moet afgezet worden tegen de belastingdruk in het land. Zo is in Vlaanderen het studiegeld laag, maar is de belastingdruk hoog. Onrechtstreeks draagt de burger via de personenbelasting dus bij aan de financiering van het hoger onderwijs. Dat is zeker niet in alle landen zo.
- private middelen: Kunnen instellingen een beroep doen op bijkomende private middelen en zo ja, waarvoor kunnen die worden gebruikt? De verschillende OESO-landen gaan daar ongetwijfeld anders mee om.

3.2 Berekening van de financiering hoger onderwijs door de overheid

De manier waarop het totale budget berekend wordt, is afhankelijk van een aantal factoren, die sterk van land tot land kunnen verschillen:

– Gaat de overheid uit van een gesloten enveloppe of gaat het om een open-endsysteem?

Daarbij vindt de Vlor volgende vragen belangrijk:

- Hoe wordt een stijging van studenten en diploma's opgevangen in het financieringssysteem? Is de toegang tot het hoger onderwijs vrij? Komt een stijging in studentenaantallen bij een aantal instellingen neer op herverdelingen van de middelen tussen de instellingen? Is er in andere landen een evolutie geweest van een gesloten enveloppe naar een open-endsysteem? Zo ja, waarom? Hebben andere landen bij stijgende studentenaantallen, de toegang tot het hoger onderwijs restrictiever gemaakt of niet?
- Hoe gaat een land om met de gekozen parameters? Worden de parameters concurrentieel ingezet en als verdeelsleutel gebruikt, wat mogelijks leidt tot een hyperinflatie en misschien zorgt dat ze niet meer discriminerend zijn. Wordt ervoor gekozen om instellingen uit te dagen om een benchmark te bereiken? Betekent in dat geval het overschrijden van de benchmark een substantiële verhoging van de totale financiering?
- Werkt een land met een incentivesysteem of een targetsysteem? Leidt het behalen van targets tot een directe verhoging van de middelen?

– Hoe is het totale budget gestructureerd?

De keuzes die een land maakt in de structurering van het budget voor hoger onderwijs karakteriseert in sterke mate de financiering. De vraag wat de overheid in de financiering precies voor haar rekening neemt en welke bestemming de instelling aan de middelen kan geven (personeel, studenten, ICT, werking, ...) zal de grootte van het budget bepalen, de middelen van de instellingen, etc. Het zal ook de vergelijkbaarheid tussen de verschillende financieringsmechanismes bepalen:

- Wat wordt er precies in de hogeronderwijsenveloppe meegenomen? Wat valt erbuiten?
- Hoe gaan landen om met private middelen?
- Hoe gaat een land om met de verdeling onderwijs/onderzoek?

- Vindt men dat de overheid zich moet beperken tot de financiering van het opleidingsaanbod of ook bijvoorbeeld studentenvoorzieningen op zich moet nemen? Maken middelen voor studentenvoorzieningen deel uit van het budget?
 - Maken investeringskredieten deel uit van het budget?
- **Welke parameters worden gebruikt om de financiering van de instellingen te bepalen?**
- De Vlor gaat ervan uit dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen onderwijs- en onderzoeksparameters. De budgetten voor onderwijs en onderzoek zijn in Vlaanderen gescheiden, maar ook gelinkt met elkaar. Het onderwijsbudget maakt in Vlaanderen bijvoorbeeld ook gebruik van onderzoeksparameters en omgekeerd. Voor de vergelijkbaarheid zouden enkel de middelen voor onderwijs meegenomen moeten worden, en zeker niet aanvullende onderzoeksmiddelen buiten de enveloppe.
 - Wat de onderwijsparameters betreft, is het voor de Vlor belangrijk om na te gaan of men:
 - studentenaantallen baseert op opgenomen en/of behaalde credits of aantal inschrijvingen;
 - aan verschillende opleidingen verschillende gewichten toekent. Hoe gaan landen om met 'dure' opleidingen?
- **Welke termijn verstrijkt er tussen de berekening en de uitbetaling van de instellingsfinanciering?**
- Van welke referentiegegevens gaat men uit? Wordt er gewerkt met een lange of korte referentieperiode? Hoelang duurt het voor instellingen over de middelen gebaseerd op de studentenaantallen kunnen beschikken?
 - Hoe gaan landen met deze tijdssprong om? Hoe gebufferd is het systeem? Worden instellingen geacht voor te financieren? Hebben zij hiervoor de nodige reserves? Welke maatregelen treft de overheid bij grote fluctuaties in studentenaantallen? Het gaat daarbij om middelen die de werking van de instelling garanderen maar ook om investeringskredieten.
 - Is de begrotingsregelgeving afgestemd op het verschil tussen kalenderjaar en academiejaar? De studententellingen gebeuren logischerwijze op basis van academiejaren maar de begroting van instellingen verloopt per kalenderjaar.
- Hoe transparant is het financieringssysteem? Is het aantal parameters groot en wordt daardoor het financieringssysteem complex? Hoe doorzichtig kan een financieringssysteem zijn als het rekening moet houden met de specifieke, steeds wijzigende, opdrachten van de instellingen hoger onderwijs?

3.3 De evolutie van de financiering hoger onderwijs door de jaren heen

Hoe gaan landen om met de evoluties binnen het hoger onderwijs en de daaraan gekoppelde financiering?

De studentenaantallen zijn waarschijnlijk in vele landen de afgelopen jaren sterk gestegen door de democratisering van het hoger onderwijs en demografische evoluties. Door de mondiale crisis is er vermoedelijk in meerdere landen sprake geweest van een besparingscontext waardoor de financiering van de instellingen de studentenaantallen misschien niet gevolgd heeft (in reële en nominale termen). Hoe daarmee omgaan om te vermijden dat het hoger onderwijs aan kwaliteit

inboet? Om het antwoord op deze vraag goed in kaart te brengen, is het nodig dat men volgende factoren bekijkt:

- **Hoe wordt het bedrag per student/per diploma berekend?**
Het is belangrijk om daarbij niet gewoon de totale inkomsten van de instellingen te delen door het aantal studenten. Dat kan een vertekend beeld opleveren. De totale inkomsten van instellingen zijn immers ruimer dan de overheidsfinanciering en dienen ook voor het bekostigen van andere zaken, zoals onderzoek en dienstverlening.
- **Hoe is het bedrag dat een instelling aan een student (of afgeleverd diploma) kan besteden, geëvolueerd?**
- **Hoe is de student/staf ratio geëvolueerd?**
Belangrijk daarbij is dat duidelijk gedefinieerd wordt welke categorieën van staf meegenomen worden en/of (welke delen van) aanstellingen.
- **Welke evolutie kenden geoormerkte extra middelen?**
Geoormerkte extra middelen kunnen ingezet worden om (bijkomende) beleidsdoelstellingen te realiseren. Blijven zij geoormerkt eens de doelstellingen bereikt zijn of worden zij in de reguliere financiering ingebed? Hoe wordt dat gemeten? Wordt dit blijvend toegepast of tijdelijk?
- **Hoe gaat een land om met indexeringen?**
Volgt de financiering van de instellingen deze evolutie?
- **Hoe gaan landen om met de financiering van (verplichte) vernieuwingen?**
Moet dit worden opgevangen binnen bestaande financiering of creëert dit extra middelen? Gaan nieuwe opdrachten altijd gepaard met bijkomende financiering? Hanteren landen daarvoor criteria of randvoorwaarden?
- **Hoe zijn landen omgegaan met eventuele besparingen?**
Hebben zij gekozen voor lineaire besparingen, verhogingen van het studiegeld ...?

3.4 Gebouwwerelateerde investeringskredieten

Hogeronderwijsinstellingen moeten over de nodige infrastructuur beschikken om studenten op te vangen en onderzoek uit te voeren. Die infrastructuur moet eigentijds en up-to-date zijn opdat de instelling (internationaal) slagkrachtig, maatschappelijk relevant en kwaliteitsvol kan blijven. Daarvoor zijn (grote) investeringen nodig. Hoe gaan landen daarmee om?

- **Welke dekkingsgraad moeten investeringen hebben?**
Kunnen zij worden aangevuld met externe middelen? Als er een discrepantie is tussen de investeringsnood en de hoogte van de investeringskredieten die de overheid ter beschikking stelt, vanaf wanneer kan of moet een instelling dan externe middelen zoeken en aanwenden?
- **Welke middelen verwachten instellingen van de overheid? Hoe is het budget van de investeringskredieten gestructureerd?**
 - Neemt de overheid ook sociale voorzieningen voor haar rekening? Of financiert zij studenten via beurzen of leningen zodat studenten op de private markt een woning kunnen vinden?
 - Welke verdeelsleutel tussen instellingen wordt er gehanteerd? Welke parameters of instellingskarakteristieken worden in rekening gebracht?

3.5 Sturingseffecten

Hoe sterk kan een financieringsmechanisme de dagelijkse werking van een instelling hoger onderwijs sturen? Zetten instellingen bijvoorbeeld meer in op het werven van studenten uit kansengroepen omdat deze groepen extra gewogen worden in het financieringsmodel? Uiteindelijk heeft een instelling niet (altijd) in de hand welke studenten zich inschrijven. Bovendien spelen nog andere factoren, zoals regionale inbedding en het opleidingsaanbod, een rol in de rekrutering van studenten. Hetzelfde geldt voor de uitstroom van studenten: een instelling kan studenten begeleiden maar de studenten bepalen zelf of ze daarvan al dan niet gebruik maken.

Het lijkt de Vlor dus belangrijk om volgende vragen te stellen:

- **Waarop heeft het financieringssysteem een invloed? Waarop niet?**
 - Kan men een impact op de instroom vaststellen?
 - Heeft een instelling volledig vat op de output?
- **Is er impact op interne allocatie van instellingen?**

Zorgt het financieringsmechanisme ervoor dat instellingen het financieringssysteem dat door de overheid gehanteerd wordt, intern doortrekken?
- **Zorgt het financieringsmechanisme voor stabiliteit?**

Als instellingen minder vat hebben op instroom, doorstroom en uitstroom van studenten dan men verwacht of wenst, dan kan een financieringssysteem dat uitgaat van parameters geënt op instroom, doorstroom en uitstroom van studenten zorgen voor onzekerheid en instabiliteit.
- **Brengt het financieringsmechanisme de kwaliteit van het hoger onderwijs in rekening?**

3.6 Stimuleringsbeleid

In hoeverre is het nuttig om inhoudelijke doelstellingen te koppelen aan een financieringsmechanisme? En hoe meet je het effect daarvan? Het hoger onderwijs is voortdurend in beweging en de veranderingen die het hoger onderwijs ondergaat spelen ongetwijfeld op elkaar in en beïnvloeden elkaar. Heel wat factoren hebben een invloed op de instroom, doorstroom en uitstroom van studenten. Hoe isoleer je het effect van financiering? Hoe stel je een verband vast tussen het financieringsmechanisme en de wijzigingen in de studentenpopulatie?

Als men de link wil bekijken tussen de financiering en eventuele beleidsprioriteiten, dan zijn volgende vragen relevant:

3.6.1 Overgang van secundair naar hoger onderwijs (met het oog op verhogen van het studierendement)

- **Welke toelatingsprocedure wordt gevolgd?**
 - Is de toegang tot het hoger onderwijs open of verloopt die via een selectie (waarin de overheid al dan niet een rol speelt)?
 - Welke invloed heeft dit op financiering?
- **In welke mate ondersteunt de overheid oriëntering?**

Als de overheid verwacht dat instellingen oriënteringsinstrumenten ontwikkelen, dan moet ook bekeken worden hoe dat gefinancierd wordt. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de ontwikkeling en organisatie van centrale examens.

3.6.2 Verhogen van het studierendement

– Wat zijn mogelijke parameters?

- Input/outputfinanciering: Geldt een van beide of wordt gekozen voor een mengvorm van input- en outputfinanciering?
- Heroriëntering: het financieel belonen van een snelle heroriëntering kan instellingen aanzetten om het studietraject van onsuccesvolle studenten niet nodeloos in de eigen instelling verder te zetten.

– Welke studievoortgangmaatregelen ondersteun je als overheid?

Welke invloed heeft dit op financiering?

– Hoelang financier je een student?

Wordt er zoals in Vlaanderen gewerkt met een leerkrediet, waarbij studenten die niet meer over leerkrediet beschikken, niet langer financierbaar zijn? Wordt hiermee het studierendement bevorderd? Hoe wordt vermeden dat studenten eindeloos onsuccesvol verder studeren?

3.6.3 Participatie van doelgroepen:

– Voor welke doelgroepen is er specifieke financiering?

– Wat zijn mogelijke parameters?

- Hoe aanpakken? Via registratie of niet?
- Werkt men met proxy's of reële tellingen?

– Wat is het effect van deze specifieke financiering? Zorgt dat voor democratisering?

3.7 Opleidingsaanbod

– Hoe kan financiering inwerken op het opleidingsaanbod?

Het is belangrijk daarbij de financiering te bekijken in relatie tot:

- de spreiding van het aanbod (o.a. regionaal);
- de mogelijkheid om nieuwe opleidingen op te starten;
- verplichte vernieuwingsinitiatieven in het aanbod (graduaatsopleidingen, educatieve masters);
- onderwijsvernieuwingen;
- nieuwe noden (inclusief van de arbeidsmarkt);
- afstandsonderwijs;
- mogelijkheden tot rationalisatie van het opleidingsaanbod.

3.8 Andere beleidsprioriteiten

3.8.1 Duaal leren

– **Wordt er ingezet op duaal leren in het hoger onderwijs?**

Duaal leren is een duur didactisch concept, waarbij verschillende partners betrokken zijn. Als het moet worden ingezet voor grote studentenaantallen, zal dat extra middelen vragen.

- Hoe gaan andere landen daarmee om? Worden daarvoor dan extra middelen ingezet? Kan daarvoor aanspraak gemaakt worden op middelen uit andere beleidsdomeinen?
- En wat dan met de financiering van andere vormen van werkplekleren?

3.8.2 Levenslang leren

– **Is er financiering vanuit overheid voorzien voor maatschappelijke noden zoals levenslang leren?**

- Moet dit gefinancierd worden vanuit de basisfinanciering?
- In welke mate worden voor levenslang leren middelen uit de privésector ingezet of uit andere sectoren?
- Moeten initiatieven voor levenslang leren steeds zelfbedruipend zijn?

3.8.3 Internationalisering

De Vlor vindt de internationalisering van het hoger onderwijs in een geglobaliseerde wereld, een noodzaak. De vraag is in hoeverre die beleidsprioriteit een plaats krijgt in het financieringsmechanisme:

– **Op welke manier wordt internationale mobiliteit door de overheid ondersteund?**

- Hoe worden Europese initiatieven (bv. European Universities, ...) ondersteund?
- Hoe wordt uitgaande internationale mobiliteit ondersteund door de regionale overheid?

– **Wat is het effect van het financieringssysteem op de aantrekkingskracht voor buitenlandse studenten?**

– **In hoeverre is onze kijk op financiering internationaal nog houdbaar ? Hoe bepaalt dit ons imago internationaal?**

Het is belangrijk dat buitenlandse studenten ervan overtuigd worden dat het Vlaamse hoger onderwijs kwaliteitsvol is en dat een laag studiegeld en een open toegang tot het hoger onderwijs geen kwaliteitsindicatoren zijn.

3.9 Human Resources

Met betrekking tot het inzetten van middelen voor personeel, vindt de Vlor de antwoorden op volgende vragen interessant:

- **In hoeverre is het aanwervingsbeleid/verloningsbeleid/promotiebeleid in de instellingen hoger onderwijs gestuurd door het financieringsmechanisme?**
- **Kan personeel ingezet worden, gefinancierd buiten de basisfinanciering?**
- **Zijn er fiscale incentives mogelijk voor onderwijzend personeel zoals die bestaan voor onderzoekspersoneel?**

4 Slotbeschouwingen

De Vlor merkt op dat in Vlaanderen tegen 2023–2024 de academiseringsmiddelen ingevuld zullen zijn en het voorziene groeipad in elk geval eindigt. Op dat moment is een nieuw financieringsmechanisme dus noodzakelijk en moet het klaar zijn voor implementatie. De Vlor hoopt dat de gegevens van het OESO-project tijdig beschikbaar zullen zijn om ze te gebruiken bij het uitdenken van een nieuw of aangepast mechanisme. Dat zal tijd en diepgaande reflectie vragen.³ De raad wil daaraan een bijdrage leveren.

Voor de Vlor moet een financieringsmechanisme transparant, billijk, eenvoudig en zo objectief mogelijk zijn. Het moet ook stabiliteit genereren. Door middel van dit OESO-project kan Vlaanderen zich vergelijken met andere landen en inspiratie halen uit praktijken en voorbeelden uit andere landen in functie van mogelijke bijstellingen. De Vlor vindt dit een grote meerwaarde van het project.

Isabelle De Ridder
secretaris Raad Hoger Onderwijs

Veerle Hendrickx
voorzitter Raad Hoger Onderwijs

³ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de beleidsevaluatie financiering hoger onderwijs](#), 9 juni 2015.