

Een gegarandeerde basisfinanciering voor het hoger onderwijs

*Advies n.a.v. de OESO-review 'Resourcing Higher Education in
the Flemish Community of Belgium'*

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

www.vlor.be
info@vlor.be

Advies op eigen initiatief

Uitgebracht door de Raad Hoger Onderwijs op 10 mei 2022 met eenparigheid van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Evaluatie Financieringsmechanisme Hoger Onderwijs op 8 februari 2022, 7 maart 2022, 28 maart 2022 en 26 april 2022, onder voorzitterschap van Ann De Schepper

Dossierbeheerder: Tine Degrande

Inhoud

1	Situering.....	2
2	Nuttige inzichten uit de OESO-review.....	2
3	Algemene uitgangspunten bij reflectie over OESO-review.....	3
3.1	Context van het Vlaamse hogeronderwijsstelsel.....	3
3.2	Belang van stabiel financieringssysteem	4
3.3	Leemtes in de OESO-review.....	4
3.3.1	Nood aan hiërarchie in aanbevelingen	4
3.3.2	Impact in Vlaamse context.....	4
3.3.3	Nuanceringen en parallellen.....	5
4	Analyse OESO-aanbevelingen over onderwijs en studenten	5
4.1	Respecteren van het financieringskader als basisvereiste.....	5
4.1.1	Basisfinanciering als publieke verantwoordelijkheid.....	5
4.1.2	Verdere uitholling van de instrumenten stopzetten.....	6
4.1.3	Nood aan voldoende investeringstoelagen	8
4.2	Bereidheid om alternatieve pistes te verkennen	8
4.2.1	Open-end financiering.....	8
4.2.2	Effectiviteit van sturende parameters.....	9
4.2.3	Fijnmazig systeem voor studiebeurzen.....	10
4.3	Scepticisme voor bijkomende verantwoording.....	10
4.4	Kleinere bijstellingen binnen het huidige systeem.....	11
5	Analyse OESO-aanbevelingen over onderzoek.....	12
5.1	Aanbevelingen waar de Vlor zich in kan vinden	13
5.2	Aanbevelingen waar de Vlor zich niet in kan vinden.....	13
6	Analyse OESO-aanbevelingen over personeel.....	14
7	Analyse trends met impact op toekomstige financiering.....	15
8	Slotbeschouwingen	15
	Bronnen	17



1 Situering

De Vlaamse overheid heeft ingetekend voor het meerjarige OESO-project 'Resources Higher Education' dat het financieringssysteem in het hoger onderwijs in verschillende landen onder de loep neemt. Dat gebeurt zowel via de analyse van afzonderlijke systemen van bepaalde landen als via een vergelijkende beleidsanalyse met voorbeelden. Voor de OESO-landen en voor andere partnerlanden wordt er zo een gedeelde kennisbasis ontwikkeld rond bestaande financieringssystemen in het hoger onderwijs en hun effectiviteit.

In december 2021 publiceerde de OESO in dat kader het review-rapport 'Resourcing Higher Education in the Flemish Community of Belgium' (OECD, 2021). Dat analyseert specifiek het Vlaamse financieringssysteem, vergelijkt het met systemen van andere landen, en formuleert beleidsaanbevelingen.¹

In een eerder Vlor-advies dat werd uitgebracht in de voorbereidende fase van de review, gaven we enkele thema's mee voor evaluatievragen over het Vlaamse financieringsmechanisme.²

Ook daarvoor stond de financiering van het Vlaamse hoger onderwijs al meermaals op de agenda van de Vlor, o.m. naar aanleiding van de invoering van het nieuwe financieringsdecreet hoger onderwijs in 2007³ en de tussentijdse beleidsevaluatie ervan.⁴ Daarnaast bracht Vlor al herhaaldelijk advies uit over diverse deelaspecten van die financiering in het Vlaamse hoger onderwijs. Denk bijvoorbeeld aan recente adviezen rond studiekostenbeheersing voor studenten, relancemiddelen voor het hoger onderwijs naar aanleiding van de coronacrisis, onderwijsbelastingseenheden voor hogescholen, etc.⁵

2 Nuttige inzichten uit de OESO-review

In dat eerder advieswerk vroegen we herhaaldelijk dat de overheid het financieringssysteem van de Vlaamse hogescholen en universiteiten van dichtbij blijft monitoren en bijsturen.⁶ Het is cruciaal dat dit doorlopend gebeurt: over verschillende legislaturen heen, op regelmatige en relevante tijdstippen. De Vlor vindt het dan ook een positieve zaak dat de OESO hiertoe bijgedragen heeft.

¹ Zie ook: Vlaamse Overheid (2022). [Financiering van het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap van België](#). [Nederlandstalige samenvatting van 'Resourcing Higher Education in the Flemish Community of Belgium']

² Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Thema's voor evaluatievragen over het Vlaamse financieringsmechanisme](#). Advies in het kader van het OESO-project 'Resources in higher education', 14 januari 2020.

³ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen](#), 12 juni 2007.

⁴ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de beleidsevaluatie financiering hoger onderwijs](#), 9 juni 2015.

⁵ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Bouwstenen voor een betaalbaar hoger onderwijs. Advies n.a.v. resultaten studiekostenmonitor hoger onderwijs](#), 11 mei 2021; Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Voorwaarden voor een relance van het Vlaamse hoger onderwijs. Advies over de visienota 'Voorsprongfonds hoger onderwijs'](#), 30 maart 2021; Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de conceptnota 'Onderwijsbelastingseenheden van de hogescholen: evaluatie en groeipad in meerjarig perspectief'](#), 8 september 2020.

⁶ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen](#), 12 juni 2007; Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de beleidsevaluatie financiering hoger onderwijs](#), 9 juni 2015.

Het review-rapport legt enkele knelpunten bloot waarvan er een aantal al enige tijd leven in het veld.⁷ Het is positief dat die knelpunten nu ook worden opgemerkt en benoemd door onafhankelijke OESO-experten:

- de langdurige daling van de gemiddelde financiering per student, doordat de middelen niet mee zijn toegenomen met het gegroeide aantal studenten (voornamelijk door het niet steeds toepassen van het klikmechanisme);
- de onderindexering die die daling nog versterkte;
- de meerjarige toewijzingen van het budget die niet worden uitgevoerd en/of vertraagd, ondanks dat ze gepland zijn in de wetgeving;
- de heel beperkte investeringsmiddelen voor infrastructuur (onderwijs- en onderzoeksgebouwen en studentenvoorzieningen), onderwijsinnovatie en technologie (in het kader van digitalisering);
- de erg hoge student-stafratio, waardoor het voor docenten moeilijk is om hun kerntaken kwaliteitsvol uit te voeren;
- de groeiende nood aan levenslang leren waaraan het hoger onderwijs tegemoet moet komen;
- etc.

Bovendien biedt het rapport extra perspectieven door de vergelijking met andere landen. De buitenlandse praktijken en voorbeelden plaatsen de Vlaamse situatie in perspectief en bieden inspiratie in functie van bijstellingen.

3 Algemene uitgangspunten bij reflectie over OESO-review

3.1 Context van het Vlaamse hogeronderwijssysteem

De OESO geeft aan dat het Vlaamse hogeronderwijssysteem op veel domeinen sterk presteert. Het functioneert op hoog niveau, met een goede participatiegraad, waarbij afgestudeerden goede resultaten boeken op de arbeidsmarkt. Bovendien wordt het gekenmerkt door indrukwekkende prestaties op vlak van onderzoeksoutput en bijhorende impact. Dat alles wordt gerealiseerd door een systeem waaraan een aantal keuzes ten grondslag liggen die de Vlor expliciet onderschrijft:

Autonomie voor de instellingen

Een belangrijk uitgangspunt in Vlaanderen is de vrijheid van onderwijs, zoals bepaald in de Grondwet. De Vlaamse hogeronderwijsinstellingen hebben de autonomie om, binnen het globale kader, een visie uit te werken, beslissingen te nemen, etc.

Open toegang

Er zijn weinig beperkingen om in te stromen in het hoger onderwijs in Vlaanderen, zodat zoveel mogelijk studenten kunnen participeren. Er gaat wel veel aandacht naar de oriëntatie van studenten in het hoger onderwijs, om de slaagkansen te maximaliseren.

Sterke samenhang tussen onderwijs en onderzoek

Universiteiten leggen zich toe op fundamenteel, missiegedreven en toegepast onderzoek en op innovatie tot bij de eindgebruiker. Ook hogescholen doen aan onderzoek, in het bijzonder praktijkgericht onderzoek. Op basis van het onderzoek dat wordt uitgevoerd in de instellingen worden opleidingsprogramma's vormgegeven. Onderwijs en onderzoek kunnen dan ook moeilijk los van elkaar bekeken worden.

⁷ Op die punten wordt verder in dit advies nog sterker ingegaan.

De OESO beschouwt de context van het Vlaamse hogeronderwijssysteem als een gegeven en stelt hem dus niet in vraag. Ook vanuit de Vlor wensen we die context niet in vraag te stellen of te wijzigen. De financiering moet dus telkens tegen die achtergrond worden bekeken. De context heeft immers belangrijke implicaties voor het financieringssysteem dat wordt gehanteerd.

3.2 Belang van stabiel financieringssysteem

De resultaten en aanbevelingen in de OESO-review roepen vragen op bij het huidige financieringssysteem hoger onderwijs en zetten ook aan tot reflectie over een nieuw systeem.

De Vlor benadrukt hierbij dat het financieringsmechanisme niet zonder meer kan worden herdacht. Dit kan enkel gebeuren na grondig onderzoek. Elk gehanteerd systeem moet nl. tegelijk ook stabiliteit en voorspelbaarheid bieden, en dat op verschillende vlakken.

Stabiliteit in tijden van inflatie

Om stabiliteit te kunnen garanderen, moet minstens het indexmechanisme consequent worden toegepast, zeker in de hedendaagse context waarin we geconfronteerd worden met hoge inflatie.

Stabiliteit in termen van opdracht

De kerntaken van hogeronderwijsinstellingen veranderen niet van jaar tot jaar. Er is nood aan een gegarandeerde financiering, die voor langere termijn bekend is en toelaat om een meerjarenplanning te maken.

Stabiliteit tussen instellingen

Sinds de invoering van het financieringsdecreet in 2008⁸ is er een evenwicht gegroeid tussen instellingen. Het valt te vermijden dat dit evenwicht wordt ontwricht.

3.3 Leemtes in de OESO-review

3.3.1 Nood aan hiërarchie in aanbevelingen

In het OESO-rapport worden er 26 aanbevelingen geformuleerd. Dat gebeurt op een overzichtelijke en gestructureerde manier, gekoppeld aan diverse grote thema's. Toch stellen we vast dat er aan die aanbevelingen niet hetzelfde gewicht kan worden toegekend en dat sommige aanbevelingen een grotere noodzaak en/of impact hebben dan andere. Daarom ambiëren we in dit advies om een zekere hiërarchie in de aanbevelingen aan te brengen, en te antwoorden op volgende vragen: Welke aanbevelingen zijn essentieel? Met andere woorden: Welke kunnen we absoluut niet naast ons neerleggen, omdat ze een voorwaarde vormen om andere aanbevelingen te kunnen realiseren? En welke aanbevelingen hebben een minder grote impact en kunnen eventueel eenvoudiger gerealiseerd worden?

3.3.2 Impact in Vlaamse context

We merken op dat de aanbevelingen die worden gegeven niet telkens even sterk worden uitgewerkt. Vooraleer de implementatie ervan plaatsvindt, moet er nochtans grondig worden bekeken wat de impact van de aanbeveling zou zijn in de Vlaamse context, en dus in hoeverre die in de Vlaamse context zou werken. Dat houdt in dat er, naast praktijken en ervaringen uit andere landen, ook moet gekeken worden naar voorgaande ervaringen, cijfergegevens, etc. vanuit

⁸ [Decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen. 14 maart 2008.](#)

Vlaanderen. Elk systeem heeft immers haar eigen historiek en evenwichten, die niet één-op-één te vertalen zijn naar de Vlaamse context.

In dit advies grijpen we dan ook terug op eerdere ontwikkelingen in het Vlaamse hogeronderwijssysteem en de Vlor-adviezen die hierrond werden uitgebracht (zie ook 1.).

3.3.3 Nuanceringen en parallellen

Tot slot stellen we vast dat er in de OESO-review enkele zaken scherp van elkaar worden onderscheiden, terwijl ze in de praktijk nauwer met elkaar gerelateerd zijn. Het gaat met name om het onderscheid tussen:

Universiteiten en hogescholen

In Vlaanderen worden er heel wat processen sterk gealigneerd tussen beide types hogeronderwijsinstellingen, zoals bijvoorbeeld de studentendoorstroom, de samenwerking op vlak van onderzoek, etc.

Onderwijs en onderzoek

Hoewel beide aspecten worden opgesplitst in de OESO-review, is net de verwevenheid tussen onderwijs en onderzoek een belangrijk kenmerk én een sterkte van het Vlaamse hogeronderwijssysteem.

In dit advies beogen we om de parallellen tussen de aanbevelingen mee te nemen.

4 Analyse OESO-aanbevelingen over onderwijs en studenten

De punten rond de middelen voor onderwijs en studenten waarop er voor de Vlor in elk geval en ook zo snel mogelijk actie moet ondernomen worden, zijn opgenomen in 4.1. In 4.2 buigen we ons over enkele aanbevelingen die de moeite waard zijn om met een open blik te onderzoeken en verder te analyseren, en in 4.3 over aanbevelingen waar de Vlor vooral nadelen ziet. Tot slot gaan we in 4.4 in op enkele nuttige bijstellingen die een relatief beperkte impact hebben.

We merken op dat er in het OESO-rapport voor verschillende punten rond onderwijs en studenten wordt voorgesteld om dit verder te onderzoeken en analyseren. Nochtans zijn er vaak al heel wat gegevens beschikbaar. In dat geval is er eerder nood aan directe actie. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanbeveling rond het kwantificeren van de investeringsnood van de hogeronderwijssector. De hogeronderwijsinstellingen, verenigd in de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad, hebben de nodige data beschikbaar om die te staven.

4.1 Respecteren van het financieringskader als basisvereiste

4.1.1 Basisfinanciering als publieke verantwoordelijkheid

Met het decreet van 2008 gaf de decreetgever aan dat de basisfinanciering van het hoger onderwijs een publieke verantwoordelijkheid is. De instellingen staan ervoor in om de publieke middelen zodanig aan te wenden dat ze kwaliteitsvol onderwijs kunnen bieden. De Vlor heeft al herhaaldelijk benadrukt dat dit ook in de toekomst zo moet blijven. Met andere woorden: de



overheid moet het hoger onderwijs zo financieren dat de instellingen de publieke opdracht die ze van de overheid krijgen op een autonome en kwaliteitsvolle manier kunnen vervullen.⁹

Nochtans merkt de OESO-review terecht op dat de middelen het laatste decennium niet zijn meegegroeid met de toename van de studentenaantallen. De Vlor is dan ook tevreden dat de OESO als allereerste aanbeveling benadrukt dat de Vlaamse overheid de basisfinanciering van het hoger onderwijs tot zijn reële termen zou moeten herstellen, en dat er een bijhorende tijdslijn moet worden voorzien die aangeeft op welke termijn dit te realiseren valt. Voldoende investeringen in het hoger onderwijs zijn immers cruciaal om de kwaliteit ervan te blijven garanderen.¹⁰ De Vlor dringt erop aan dat de overheid daarvoor een adequate financiering voorziet.

4.1.2 Verdere uitholling van de instrumenten stopzetten

Het Vlaamse hoger onderwijs functioneerde bij de invoering van het financieringsdecreet in 2008 al in een context die kampte met structurele onderfinanciering.¹¹ Diverse maatregelen die werden voorgesteld om dat te compenseren, werden daarenboven ook niet gevolgd.

Wanneer er niet beschikbaar wordt gesteld wat er via het financieringsdecreet werd voorzien, houdt dat in de feiten een besparing in. Doordat dit herhaaldelijk is gebeurd, zijn verschillende van de door het financieringsdecreet voorziene instrumenten sterk uitgehold. De Vlor vindt het een troef dat de OESO-review nadrukkelijk vraagt om de geplande meerjarige toewijzingen van budgetten niet enkel op te nemen in de wetgeving, maar die ook te respecteren.

De OESO argumenteert dat het herhaaldelijk niet-respecteren van de voorziene budgetten in het financieringsdecreet heeft gezorgd voor een versterking van de onderfinanciering van het hoger onderwijs. Bovendien verhindert dat beleid de stabiliteit van het systeem en bemoeilijkt het de opmaak van een duurzame meerjarenbegroting door de instellingsbesturen.

Ook de Vlor vraagt met aandrang om aan het hoger onderwijs beschikbaar te stellen wat er via het financieringsdecreet werd voorzien. Het is een illusie om te denken dat het hoger onderwijs een dergelijke besparing niet voelt. Bij het schrappen van financiering is het bovendien cruciaal om te analyseren wat dit kan betekenen voor het hoger onderwijs, en om de besparing te motiveren. Dat is in het verleden niet steeds consequent gebeurd.

Hieronder gaan we verder in op drie instrumenten die gaandeweg werden uitgehold:

Kliks

Het toekennen van de kliks bij stijgende studentenaantallen zou niet als een gunst moeten worden beschouwd, maar als een evidentie. De kliks zijn bedoeld om de financiering meer in lijn te brengen met de studentenaantallen en dus een aanvaardbare student-stafratio te garanderen (zie 6). De Vlor vraagt dan ook een volledige compensatie voor de kliks die in het verleden niet zijn toegekend. Hiervoor is het nodig om terug te keren tot de invoering van het huidige financieringssysteem in 2008.

⁹ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen](#), 12 juni 2007; Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de beleidsevaluatie financiering hoger onderwijs](#), 9 juni 2015; Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Uitdagingen en kansen voor een toekomstgericht hoger onderwijs](#), 11 juni 2019.

¹⁰ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de beleidsevaluatie financiering hoger onderwijs](#), 9 juni 2015.

¹¹ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen](#), 12 juni 2007.

Groeipaden

De vraag om de groeipaden te garanderen is niet nieuw. Al voordat het huidige financieringssysteem werd ingevoerd, werd hierop gewezen.¹² Deze legislatuur werden de groeipaden echter vertraagd. Nochtans zou het uitvoeren van de groeipaden op de decretaal geplande tijdstippen – net zoals het toekennen van de kliks – een evidentie moeten zijn. De Vlor dringt er dan ook op aan dat de groeipaden in de toekomst niet opnieuw vertraging oplopen.

Een specifieke bezorgdheid gaat ook uit naar de decretaal voorziene opbouw van de middelen voor de graduaatsopleidingen, die recent in de hogescholen werden geïntegreerd. De Vlor benadrukt het democratiserende effect van de uitbouw van deze opleidingen en de stijgende studentenaantallen, en betreurt de voorgestelde beperkingen van de financiële groei van de graduaatsopleidingen.¹³

Indexering

De looncomponent van de werkingsmiddelen wordt jaarlijks bijgesteld volgens de gezondheidsindex. Althans, dat zegt de regelgeving. Meestal werd dat echter niet zo toegepast. En in tijden dat de inflatie hoger uitvalt dan verwacht, heeft dat zeer stevige implicaties voor de begrotingen van de instellingen. Het niet respecteren van het indexmechanisme heeft een sterke negatieve impact op de beschikbare middelen voor de instellingen. De Vlor is dan ook tevreden met het initiatief van de Vlaamse Regering om de indexering van de looncomponent vanaf 2023 te laten gebeuren volgens de reële inflatie.¹⁴ Die constructiefout in de basisfinanciering van de hogescholen en universiteiten wordt rechtgezet met dit herziene indexeringsmechanisme. Ondanks de voorgestelde wijzigingen, wijzen we nog op twee bijkomende aandachtspunten rond de indexering:

- Het indexeringsmechanisme wordt vanaf 2023 aangepast. Ook in afwachting van 2023 moet er echter actie ondernomen worden. Eind 2021 werd er 12.5 miljoen euro voorzien voor de instellingen, maar dat was slechts een eenmalige tegemoetkoming. Het is overduidelijk dat de inflatie opnieuw sterk oploopt in 2022 en dat er dus nood is aan een overgangsmechanisme dat ervoor zorgt dat de aanpassing voor de instellingen budgetneutraal gebeurt.
- De Vlaamse Regering heeft bij de begrotingsopmaak herhaaldelijk beslist dat de indexering enkel gebeurt op de looncomponent, en dus niet op de werkingsmiddelen. Zo werd in 2019 aangekondigd dat de indexering voor de huidige legislatuur van de Vlaamse Regering verder op die manier zou gebeuren. De looncomponent maakt echter slechts 80% van de enveloppe uit. De Vlor betreurt dat de overige 20% van de werkingstoelage niet wordt geïndexeerd. Hierdoor heeft de Vlaamse hogeronderwijssector sinds de invoering van het financieringsdecreet in 2008 al heel wat middelen mislopen, en dit ten nadele van de eigen werking. In 2021 bedroeg het verschil tussen de middelen die kunnen worden verwacht op basis van het financieringsdecreet en de werkelijk toegekende middelen al zo'n 104 miljoen euro.¹⁵

¹² Bijvoorbeeld zie: Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de conceptnota financiering hoger onderwijs](#), 7 juni 2006.

¹³ [Voorontwerp van programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begrotingsaanpassing 2022. 29 april 2022. VR 2022 2904 DOC.0486/2](#)

¹⁴ Mededeling aan de Vlaamse Regering. Eenmalige compensatie hoger onderwijs naar aanleiding van indexaanpassing. 10 december 2021. VR 2021 1012 MED.0443-1

¹⁵ Deze berekening van de onderindexering is uitgevoerd door de VLIR.



4.1.3 Nood aan voldoende investeringstoelagen

Naast het niet volledig invullen van de voorziene financiering via de bovenvermelde instrumenten zorgden lineaire besparingen ervoor dat er bijkomend werd ingegrepen op de basisfinanciering van hogeronderwijsinstellingen.

De lage investeringstoelagen zetten zo bijkomende druk op het mechanisme. Bij gebrek aan voldoende investeringstoelagen zetten de instellingen immers noodgedwongen onderzoeks- en onderwijsmiddelen in voor investeringen. Wanneer er herhaaldelijk besparingen plaatsvinden in de basisfinanciering, dan komen instellingen hiermee in de problemen. Investeringsgebeuren namelijk vanuit een langetermijnperspectief.

Er is dus niet enkel een directe nood aan het garanderen van de basisfinanciering, maar ook aan het versterken van die financiering via investeringstoelagen.

In de eerste plaats gaat het daarbij om vervangingsinvesteringen van bijvoorbeeld onderwijs- en onderzoeksinfrastructuur zoals gebouwen en technologie in het kader van digitalisering. Daarnaast wordt de nood aan bijkomende investeringstoelagen nog verder versterkt door de steeds strikter wordende regelgeving, en door de noodzakelijke aanpassingen en uitdagingen die zich stellen in het licht van de klimaatdoelstellingen (biodiversiteit, duurzaamheid, energievoorziening, etc.).

De hogeronderwijsinstellingen hebben de investeringsnoden al eerder becijferd, zodat – in tegenstelling tot wat door OESO wordt gesuggereerd – een voorafgaand onderzoek niet meer nodig is. Concreet wordt er momenteel slechts zo'n 22% van de noodzakelijke investeringen gefinancierd. Dat impliceert dat ongeveer 78% van de benodigde middelen moet worden gehaald uit andere bronnen zoals de werkingmiddelen.¹⁶ Dat verklaart waarom hogeronderwijsinstellingen genoodzaakt zijn om gedurende lange tijd aanzienlijke bedragen op te sparen voor dergelijke investeringen. Bovendien zijn de middelen waarover de instellingen beschikken, bestemd. Ze dienen non-profit doelen: ze worden rechtstreeks ingezet voor of door onderwijs en onderzoek. Die middelen kunnen niet gebruikt worden om bepaalde posten die ondergefinancierd zijn, te dekken. De Vlor is geen vragende partij om die werkingmiddelen te veranderen, omdat ze ook echt nodig zijn voor hogeronderwijsinstellingen, om kwaliteitsvol onderwijs te kunnen bieden, onderzoek van hoog niveau te kunnen voeren, en zich internationaal te kunnen blijven positioneren.

De OESO stelt in deze materie voor om een strategisch investeringsfonds op te richten. De Vlor steunt deze aanbeveling om bijkomende middelen te genereren, wat niet ten koste mag komen van de werkingmiddelen. Zo'n strategisch investeringsfonds kan bijzonder nuttig zijn om toekomstgericht specifieke processen te versnellen. Aandachtspunt blijft hier wel evengoed dat de verdeling van middelen van zo'n fonds transparant, billijk, eenvoudig en zo objectief mogelijk dient te gebeuren, met voldoende garantie voor de autonomie van de instellingen.

4.2 Bereidheid om alternatieve pistes te verkennen

4.2.1 Open-end financiering

De OESO beveelt aan om te analyseren wat de budgettaire implicaties zijn van een financieringsmodel dat gebruik maakt van vaste tarieven. Zo'n systeem zorgt voor een grotere voorspelbaarheid van inkomsten dan het distributieve model dat nu in Vlaanderen wordt gebruikt.

¹⁶ Deze VLIR-berekeningen zijn gebaseerd op de nieuwbouwwaarde van gebouwen, met een afschrijvingstermijn van 33 jaar.

De Vlor steunt op zich het principe van een open-end financieringsmodel: De financiering is rechtstreeks gekoppeld aan de reële studentenaantallen, via een vast tarief per credit of student. Ook in andere onderwijsniveaus in Vlaanderen wordt er een open-end systeem gebruikt. Bovendien is dat het gangbaar financieringsmechanisme in bepaalde andere Europese landen. Ondanks dat we het principe steunen, meent de Vlor wel dat er eerst een bredere studie nodig is vooraleer het eventueel wordt ingevoerd, om ongewenste neveneffecten van een open-end systeem te onderzoeken om er goed op te kunnen anticiperen.

We willen alvast enkele aandachtspunten meegeven. Een open-end systeem biedt zekerheid en voorspelbaarheid: gebaseerd op het aantal studenten kan de hoeveelheid middelen vrij goed worden ingeschat. Op basis van demografische gegevens is duidelijk dat de studentenpopulatie in het hoger onderwijs de komende jaren slechts lichtjes zal stijgen. Als de financiering aan reële studentenaantallen wordt gekoppeld, ontstaat er zo een vrij stabiel financieringssysteem. Er moet bij een dergelijk systeem wel vermeden worden dat er vertraging zit op de financiering bij groeiende instellingen. De Vlor stelt zich ook vragen bij wat er zal gebeuren met de financiering wanneer de studenteninstroom in de instellingen daalt.

4.2.2 Effectiviteit van sturende parameters

In de Vlaamse financieringsmodule voor de werkmiddelen wordt gewerkt met verschillende parameters die deels bedoeld zijn om te zorgen voor een sturend effect. Naast inputparameters zoals inschrijvingen, zijn ook outputparameters opgenomen, zoals behaalde studiepunten en diploma's. Het hogeronderwijssysteem in de Vlaamse Gemeenschap kent een relatief lange 'time-to-graduation', zeker in vergelijking met andere OESO-landen. Tegelijk ligt het aandeel jongeren met een hogeronderwijsdiploma in Vlaanderen relatief hoog en is de leeftijd waarop jongeren hun eerste diploma behalen relatief laag. Om de lange studieduur tegen te gaan werd de financiering in Vlaanderen gekoppeld aan dergelijke outputparameters. Die outputparameters zijn dus ingevoerd met als doel om de prestaties van instellingen te sturen op vlak van studievoortgang en uitstroom van studenten.

De OESO merkt echter op dat onderzoek in verschillende OESO-lidstaten heeft aangetoond dat dergelijke prestatiegebonden financieringsmodellen slechts een beperkte impact op de prestaties van de instellingen hebben en zelfs averechts kunnen werken (Ortagus, Kelchen, Rosinger, & Voorhees, 2020). Voor de Vlaamse situatie in het bijzonder stelt de OESO vast dat de opname van deze sturende outputindicatoren in het financieringsmodel geen duidelijke positieve impact heeft gehad op de voortgangscijfers, het aantal afgestudeerden en de studieduur. Anderzijds zijn er ook geen indicaties dat die outputindicatoren in Vlaanderen onbedoelde gevolgen teweegbrengen, zoals een verlaging van de standaarden of een strengere selectie in de instellingen. De OESO concludeert hieruit dat er geen dringende redenen zijn om die indicatoren uit het financieringsmodel te schrappen. De opname ervan zet immers ook het belang van de studievoortgang en uitstroom als beleidsdoelstellingen in de verf. Bovendien draagt een radicale wijziging van de mix van parameters in het financieringsmodel ook het risico in zich dat het systeem onstabiel kan worden, zonder een duidelijk voordeel op te leveren.

Hoewel dergelijke sturende parameters intuïtief een goede manier lijken om beleid te voeren, toont de OESO aan dat een dergelijk beleid in Vlaanderen – mede door de veelheid aan indicatoren – eigenlijk geen impact heeft, noch negatief noch positief. Net daarom ondersteunt de Vlor de OESO-bevinding dat er geen dringende redenen zijn om de indicatoren uit het financieringsmodel te schrappen. Tegelijkertijd is de Vlor wel vragende partij om het nut van dergelijke sturende parameters verder te onderzoeken en het debat hierover aan te gaan.



Die sturende parameters kunnen het systeem immers nodeloos complex maken en brengen ook zowel voor de instellingen als de overheid veel overheadkosten teweeg. Als er toch een reward van een dergelijk sturend beleid zou optreden, zou die zich bovendien pas een hele tijd na de genomen maatregelen aandienen, en slechts op enveloppeniveau. Om te vermijden dat het financieringsmodel volledig wordt ontwricht door plotse en drastische wijzigingen in de parameters, is een studie van de impact en meerwaarde van de parameters onontbeerlijk vooraleer er eventuele aanpassingen gebeuren aan het systeem.

4.2.3 Fijnmazig systeem voor studiebeurzen

Volgens de OESO is het Vlaamse systeem van studietoelagen en het gerelateerde systeem van de lagere studiegelden zorgvuldig ontworpen om de financiële drempels bij de toegang voor het hoger onderwijs voor studenten met een laag inkomen weg te werken. De OESO formuleert voor de studenten enkel aanbevelingen rond (1) informatieverstrekking over kosten die verbonden zijn aan een studie hoger onderwijs, (2) toekenning van middelen voor studentenvoorzieningen op basis van specifieke noden van groepen studenten, en (3) afstemming tussen beurs- en studiekrediet.

De OESO-aanbevelingen die voor studenten worden geformuleerd, lijken in het algemeen een minder fundamentele impact te hebben op het financieringssysteem dan de aanbevelingen rond de werkingsmiddelen (zie 4.1). Toch ondervinden we vanuit de Vlor dat het beurzensysteem aan een grondige reflectie toe is. Het onderscheid tussen beurs-, bijna-beurs- en niet-beursgerechtigde studenten is niet fijnmazig genoeg om er voldoende voor te zorgen dat bepaalde groepen studenten instromen in het hoger onderwijs. In het Vlaamse beurzensysteem is er bijvoorbeeld geen ruimte voorzien voor beurzen voor studenten die instromen in het kader van levenslang leren.

Het is nodig dat er wordt bekeken of het beurzensysteem op een andere manier kan worden georganiseerd. De Vlor is vragende partij om minstens de onderstaande vragen verder te bestuderen: Hoe kunnen we verschillende kansengroepen beter bereiken met het beurzensysteem?¹⁷ Hoe kan de uitbetaling van de studiebeurzen eerder gebeuren in het academiejaar, zodat studenten geen beroep moeten doen op pre-financiering door de instellingen? Hoe kan ervoor gezorgd worden dat studenten die duidelijk recht hebben op een studiebeurs, hun recht automatisch kunnen uitoefenen, zonder dat ze (ook bij een eerste toekenning) een volledige aanvraag moeten indienen?

4.3 Scepticisme voor bijkomende verantwoording

De OESO stelt voor om in Vlaanderen een systeem van prestatiegerichte overeenkomsten of kwaliteitsovereenkomsten tussen de overheid en de hogeronderwijsinstellingen te introduceren. Hiervoor zou elke instelling worden gevraagd om enkele cruciale ontwikkelingsdoelstellingen voor een periode van vier of vijf jaar te formuleren, samen met specifieke acties en methodes voor de beoordeling van de voortgang van die doelstellingen. Dat kan volgens de OESO een positieve impact hebben op de dialoog tussen de overheid en het hoger onderwijs, op de strategische planning van de instellingen, en de resultaatgerichtheid van het Vlaamse hogeronderwijssysteem.

Hoewel de Vlor het belangrijk vindt dat hogeronderwijsinstellingen zelf strategische doelstellingen bepalen om op langere termijn zaken te realiseren én dat er een overkoepelende hogeronderwijsstrategie tot stand komt, ziet de Vlor niet echt voordelen in het werken met

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het werk dat de Vlor heeft verricht rond het definiëren en registreren van verschillende kansengroepen: Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de registratie van kansengroepen in het hoger onderwijs \(actualisering\)](#). 21 april 2015.

dergelijke instellingsakkoorden. Er zijn bovendien ook heel wat nadelen aan verbonden, waardoor de Vlor geen nood ziet om over te stappen naar zo'n systeem van instellingsakkoorden.

De Vlor wenst volgende punten onder de aandacht te brengen:

- De verantwoordingsdruk in het Vlaamse hoger onderwijs is momenteel al erg groot. Er bestaan hiertoe al heel wat verschillende mechanismes. Er zijn instellingsreviews, controles door regeringscommissarissen, bedrijfsrevisoren, het Rekenhof, etc. De instellingen monitoren dus hun doelen en hun bijhorende kosten en uitgaven, en zijn hierin al zeer transparant.
- De instellingsbesturen bepalen momenteel zelf hun visie en bijhorende strategische doelstellingen, binnen het kader dat er wordt geboden van overheidswege. In dat opzicht is het voor de instellingen vooral belangrijk dat hun basisfinanciering wordt gegarandeerd, zodat ze hiermee bepaalde prioriteiten kunnen leggen naast de gangbare inzet voor onderwijs en studenten (ook zie 4.1).
- De beleidsprioriteiten op instellingsniveau moeten vanuit een langetermijnperspectief kunnen worden bepaald. Het is niet wenselijk dat de instellingen hiervoor afhankelijk worden van regeringen die over legislaturen heen wisselen en andere klemtonen leggen. De stabiliteit moet gegarandeerd worden (ook zie 3.2).
- De vrijheidsgraden die de hogeronderwijsinstellingen hebben in het bepalen en opvolgen van prioritaire doelstellingen, kunnen verloren gaan wanneer alles wordt vastgelegd in akkoorden. Het is absoluut te vermijden dat inspanningsverbintenissen van instellingen zouden gelezen worden als resultaatsverbintenissen. De ruimte die de hogeronderwijsinstellingen van overheidswege krijgen binnen het vastgelegde globale kader, zou niet onder druk mogen komen. De autonomie van de hogeronderwijsinstellingen moet behouden blijven, zonder verhoging van de verantwoordingsdruk.
- Het is te allen tijde belangrijk dat middelen transparant en billijk worden verdeeld tussen de instellingen. Dat kan een uitdaging zijn bij een veelheid aan bilaterale akkoorden.

4.4 Kleinere bijsturingen binnen het huidige systeem

Een aantal van de OESO-aanbevelingen kunnen volgens de Vlor nuttig zijn, maar hebben slechts een impact op afgelijnde onderdelen van het huidige financieringssysteem. Hierdoor lijken ze relatief gezien eenvoudiger te realiseren. De Vlor wenst er wel op te wijzen dat deze aanbevelingen in tweede orde gelden. Ze moeten dus steeds bekeken worden binnen het huidige Vlaamse financieringssysteem, en in functie van expliciete acties die de Vlor vraagt rond de basisfinanciering (4.1) of van een verkenning van alternatieven voor het huidige financieringssysteem (4.2).

Opleidingsspecifieke gewichten voor professionele opleidingen

De OESO beveelt aan om te bekijken of er een vereenvoudigde set van opleidingsspecifieke gewichten voor de professionele opleidingen kan worden gehanteerd. Dat zou de complexiteit van dat onderdeel van het huidige financieringssysteem vereenvoudigen, waarin o.m. ook verschillende gewichten op elkaar doorwerken. De Vlor kan zich hier gedeeltelijk in vinden. Ook in een voorgaand Vlor-advies werd er al op gewezen dat het verschuiven van onderwijsbelastingseenheden een delicaat en complex proces is, dat tegelijk zinvol kan zijn voor een correctere verdeling van de middelen.¹⁸ Het toekennen van dergelijke eenheden moet ook decreet-technisch correct worden beantwoord, op basis van de kostprijs, de opleidingsdoelstellingen, -kwaliteit, en innovatie. In de praktijk blijken die elementen vaak moeilijk objectiveerbaar en makkelijk tegenstelbaar.

¹⁸ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de conceptnota 'Onderwijsbelastingseenheden van de hogescholen: evaluatie en groeipad in meerjarig perspectief'](#), 8 september 2020.

Aanpassingen leiden binnen een gesloten enveloppe ook tot ongewenste verschuivingen in middelen, tenzij er bijkomende middelen worden voorzien.

Studiekeuzebegeleiding

In een andere aanbeveling vraagt de OESO om blijvend initiatieven en instrumenten te ondersteunen rond studiekeuzebegeleiding en informatieverstrekking. Ook de Vlor hecht veel belang aan een degelijk studiekeuzeproces en een goede studie-oriëntatie. Kwaliteitsvolle instrumenten die het studiekeuzeproces en de toeleiding tot het hoger onderwijs ondersteunen, verdienen de nodige aandacht. Zeker in het Vlaamse hoger onderwijs, dat wordt gekenmerkt door een open toegang en daardoor een vrije studiekeuze, is dat van belang. Er werden op dat vlak verschillende initiatieven genomen de voorbije jaren, maar dat vraagt tegelijk om een adequate en structurele ondersteunende financiering die tot op heden achterwege blijft.¹⁹

Informatieverstrekking over totale kost hoger onderwijs

De OESO beveelt aan om te bekijken hoe de informatie over de totale kost van een studie in het hoger onderwijs transparanter kan gecommuniceerd worden richting de hogeronderwijsinstellingen. Dat is een aanbeveling die de Vlor ook in zijn voorgaand advies rond studiekosten in het hoger onderwijs al heeft gegeven.²⁰

Toewijzing middelen studentenvoorzieningen op basis van studentenprofiel

Omdat het allocatiemodel voor de studentenvoorzieningen geen onderscheid maakt tussen ondersteuning voor studenten met verschillende profielen, suggereert de OESO om het model te analyseren zodat dit wel mogelijk wordt. De Vlor ziet dat als een aanbeveling die realistisch is om uit te voeren binnen het huidige financieringssysteem, maar op voorwaarde dat er studiewerk gebeurt over de manier waarop het allocatiemodel dan kan worden bijgestuurd. De beschikbaarheid van gevalideerde, robuuste data zal hierbij een cruciaal element zijn.

Hervorming leerkrediet en afstemming met studietoelagen

Om de studievoortgang te versterken, stelt de OESO voor om het leerkrediet te herbekijken en om verder af te stemmen met de studietoelagen. De Vlor stelt zich echter vragen bij de mate waarin het leerkrediet als instrument nog relevant is, gezien (1) de nieuwe maatregelen rond studievoortgang die met het Decreet over de instroom en de optimalisatie van de studie-efficiëntie in het hoger onderwijs worden voorgesteld, en (2) de instellingsspecifieke initiatieven die lopen.²¹ Daarnaast heeft het Rekenhof ook vastgesteld dat de impact van het leerkrediet op het gedrag van studenten beperkt is (Rekenhof, 2021). Als er toch verder wordt gewerkt met deze instrumenten in het financieringssysteem, vinden we het uiteraard belangrijk om de financiering via studiebeurzen hand-in-hand te bekijken met het leerkrediet.

5 Analyse OESO-aanbevelingen over onderzoek

Hieronder worden de beleidsaanbevelingen weergegeven rond het thema onderzoek. Gezien de bevoegdheden van de Vlor zich voornamelijk in het onderwijsdomein bevinden, doen we rond dit thema enkel uitspraken in algemene termen.

¹⁹ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Instroom en optimalisatie van studie-efficiëntie in hoger onderwijs. Advies bij het voorontwerp van decreet over de instroom en het optimaliseren van de studie-efficiëntie en overige organisatorische aspecten hoger onderwijs](#), 15 februari 2022; Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Toelatingsexamen diergeneeskunde](#), 30 september 2021; Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over ijkings- en instaptoetsen](#), 11 juni 2019.

²⁰ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Bouwstenen voor een betaalbaar hoger onderwijs. Advies n.a.v. resultaten studiekostenmonitor hoger onderwijs](#), 11 mei 2021.

²¹ [Voorontwerp van decreet over de instroom en het optimaliseren van de studie-efficiëntie in het hoger onderwijs en overige organisatorische aspecten van het hoger onderwijs](#), VR 2022 1803 DOC.0302/2BIS



5.1 Aanbevelingen waar de Vlor zich in kan vinden

Bijkomende investering in onderzoek

Tegelijk met de onderwijsopdracht blijft het ontwikkelen van kennis een kernopdracht van het hoger onderwijs. De Vlor ondersteunt dan ook de aanbeveling om de onderzoeksmiddelen voor het hoger onderwijs te verhogen, zodat Vlaanderen wel het equivalent van de besteding van 1% BNP aan onderzoek haalt.

Visie-ontwikkeling en onderzoeksmiddelen voor hogescholen

Ook voor de Vlaamse hogescholen is onderzoek cruciaal, met name praktijkgericht onderzoek. Via hun contacten met bedrijven, stages, etc. spelen hogescholen immers een cruciale rol in innovatie in het werkveld. Als we praktijkgericht onderzoek aan de hogescholen ernstig nemen, dan moet hier ook een middelenverhoging tegenover staan zodat het personeel dat kan opnemen in hun opdracht. De Vlor kan zich ook vinden in de aanbeveling rond het aanscherpen van de onderzoeksopdracht van hogescholen via een Vlaanderenbrede strategie voor praktijkgericht onderzoek, gekoppeld aan specifieke strategieën op instellingsniveau.

Hogere overheadtarieven

De Vlor kan zich vinden in de aanbeveling van de OESO om de overhead-tarieven voor onderzoeksprojecten te verhogen, en dat zowel voor onderzoeksprojecten gefinancierd door het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) als vanuit andere publieke en private middelen. Bij dergelijke onderzoeksprojecten wordt er immers intensief gebruik gemaakt van infrastructuur (afschrijving, energie, onderhoud, schoonmaak) en centrale diensten. Als de kosten hiervan niet in grotere mate kunnen worden doorgerekend aan de onderzoeksfinancierders, zullen die blijvend een druk blijven leggen op de basisfinanciering. Elke stijging van onderzoeksomzet zorgt dan immers voor een hogere negatieve impact op die basisfinanciering.²²

5.2 Aanbevelingen waar de Vlor zich niet in kan vinden

Onderzoeksmiddelen verdelen volgens BOF-sleutel

De OESO stelt voor om te analyseren in hoeverre de onderzoeksfinanciering verder kan worden gestroomlijnd, door bij de toewijzing van de onderzoekscomponent aan de universiteiten de distributieparameters van de BOF-sleutel (Bijzondere Onderzoeksfondsen) te hanteren. Dat zou kunnen betekenen dat het onderzoeksluik van de werkingsmiddelen (dit is 45%) van de universiteiten wordt verdeeld in dezelfde verhoudingen als deze van het BOF (dus gebaseerd op de BOF-sleutel). De Vlor acht dit omwille van mogelijke verschuivingen in het budget dat instellingen ontvangen niet wenselijk, omdat het ingaat tegen de stabiliteit die de Vlor wil behouden. Het is niet wenselijk dat het evenwicht dat tussen de instellingen is gegroeid, via een dergelijke maatregel wordt ontwricht.

Publicatie instellingsgebonden onderzoeksstrategieën en 'activity-based cost accounting'

We ondersteunen de aanbeveling niet om instellingsgebonden onderzoeksstrategieën voor universiteiten te publiceren, en om als hogeronderwijssector gemeenschappelijke normen te ontwikkelen en een op activiteiten gebaseerde kostenboekhouding toe te passen. De aanbevelingen hebben als doel om de transparantie te verhogen, bij het bepalen van onderzoeksprioriteiten, het maken van kosten, en het gebruiken van fondsen en

²² In dit opzicht heeft de VLIR al eerder bij het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie ervoor gepleit om het standaardtarief voor overhead-tarieven voor onderzoeksprojecten van 10% naar 17% te brengen, nog met uitzonderingen voor FWO, BOF, IOF en OJO. In een tweede fase zou het goed zijn om de reguliere 17% stapsgewijs te verhogen naar 25%, in lijn met de benchmark voor het Europees Kaderprogramma (Horizon Europe).

onderzoeksmiddelen. De Vlor meent dat de instellingen al heel wat kwantificeren en data verzamelen. Op basis van deze gegevens kunnen ze zich ook nu al verantwoorden. Bovendien zou de ontwikkeling van gemeenschappelijke normen abstractie maken van de aard van de instelling en zijn activiteiten, en zou dat veel administratieve planlast met zich meebrengen. Tot slot zou dat geen evidente oefening zijn, omdat onderzoek en onderwijs nauw zijn verweven in de Vlaamse instellingen (ook zie 3.3.3).

6 Analyse OESO-aanbevelingen over personeel

De OESO formuleert eveneens enkele aanbevelingen rond het personeel in het hoger onderwijs. In wat volgt gaan we in op deze aanbevelingen, weliswaar zonder te raken aan de arbeidsvoorwaarden omdat dit buiten de bevoegdheid van de Vlor valt.

Meer middelen voor onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel

De OESO stelt voor om een deel van de aanbevolen bijkomende middelen te gebruiken voor het creëren van nieuwe tewerkstelling. Deze aanbeveling komt voort uit de vaststelling dat het aantal voltijds equivalente studenten per docent in het Vlaamse hoger onderwijs groter is dan in de meeste vergelijkbare systemen. Ook in voorgaande adviezen heeft de Vlor benadrukt dat de student-docent ratio in Vlaanderen tot de hoogste onder de OESO-landen behoort.²³

Bovendien geeft die ratio nog niet alles weer. Verschillende decreten hadden de voorbije decennia immers een grote impact op de organisatie van het (hoger) onderwijs. Nochtans heeft het personeel in het hoger onderwijs zich toen steeds loyaal ingeschreven in het onderwijsbeleid: Het personeel zorgde ervoor dat die bewegingen ook ten voordele van de studenten ingang vonden. Dat alles gebeurde in een context van een semi-gesloten enveloppe. Er zijn door deze verschillende decreetswijzigingen ook nieuwe taken bijgekomen voor het personeel en in het bijzonder voor docenten, waardoor de tijd die men aan onderwijs kan spenderen steeds beperkter wordt. Nochtans is onderwijs een kerntaak van docenten die moet worden bewaakt.²⁴ Ook de nood aan onderwijsondersteunend personeel (ATP) is erg hoog, o.a. voor de ondersteuning in het kader van digitalisering en snelle (onderwijs)technologische vooruitgang.

De Vlor ondersteunt dus ten volle de aanbeveling om nieuwe arbeidsplaatsen voor onderwijzend én onderwijsondersteunend (ATP) personeel te creëren, in het bijzonder waar de verhouding studenten-personeel het meest onder druk staat.

Monitor voortgang van genderdoelstellingen

De OESO stelt vast dat mannen nog steeds de meeste hogere functies bekleden in de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen, en in het bijzonder in de universiteiten. Men pleit dan ook voor een zorgvuldige monitoring van de vooruitgang in het behalen van de doelstellingen voor genderevenwicht. De Vlor erkent dat het realiseren van een divers personeelsbestand dat de maatschappij weerspiegelt, een uitdaging blijft, en verwijst graag naar een eerder advies rondom gender en diversiteitsbeleid.²⁵

²³ Bijvoorbeeld: Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Instroom en optimalisatie van studie-efficiëntie in hoger onderwijs. Advies bij het voorontwerp van decreet over de instroom en het optimaliseren van de studie-efficiëntie en overige organisatorische aspecten hoger onderwijs](#), 15 februari 2022.

²⁴ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de conceptnota financiering hoger onderwijs](#), 7 juni 2006.

²⁵ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Een diversiteitssensitief personeelsbeleid als hefboom voor democratisering. Advies over diversiteit op de werkvloer in het hoger onderwijs](#), 12 november 2019.

Meer flexibiliteit nodig rond taalvoorwaarden voor docenten

De Vlor volgt de aanbeveling van de OESO om de formulering en de toepassing van de taalvereisten rond de beheersing van het Nederlands flexibeler te maken voor docenten met een eerste vaste aanstelling. De huidige eisen zijn te beperkend en complex, waardoor ze het aantrekken van getalenteerde buitenlandse staf belemmeren.²⁶ We pleiten al langer voor een haalbaar taalbeleid in het hoger onderwijs, waar uiteraard ook voldoende aandacht aan het Nederlands wordt besteed.²⁷

7 Analyse trends met impact op toekomstige financiering

De OESO-review werpt tot slot een blik op diverse trends die een impact hebben op toekomstige financiering in het hoger onderwijs, zoals bijvoorbeeld het groeiende belang van levenslang leren of digitalisering. Men geeft aan dat het nodig is om een overkoepelende Vlaamse strategie voor het Vlaamse hoger onderwijs te ontwikkelen, die alle kernopdrachten omvat.

De Vlor bevestigt dat er nood is aan een langetermijnvisie, waar niet alleen strategische en operationele doelstellingen tegenover worden gezet, maar ook financiering voor beschikbaar is. De middelen die zijn toegekend in het kader van het Voorsprongfonds zijn een eerste stap om zo'n visie-ontwikkeling tot stand te laten komen. Uit de succesvolle initiatieven kunnen op termijn lessen getrokken worden, en dat zowel op instellingsniveau als Vlaams niveau. Ondanks het potentieel van het Voorsprongfonds, heeft deze financieringswijze ook zijn beperkingen. De Vlor is van mening dat een relanceplan met eenmalige financiële projectgebaseerde middelen een tijdelijke boost kan geven aan innovatie, maar niet de aangewezen manier is om structurele uitdagingen in het hoger onderwijs aan te pakken. Het is niet evident om veranderingen op lange termijn te consolideren, via projectgebaseerde financiering die op erg korte termijn moet worden besteed aan specifieke doelen. De inbedding in duurzaam beleid en dus in structurele basisfinanciering is cruciaal.²⁸

Het hoger onderwijs mist ook een momentum: Hoewel de bestaande overlegfora hun nut hebben en dus goed gebruikt moeten worden, is er daarnaast ook nood aan overleg over echte strategische doelstellingen van het hogeronderwijsveld. Er is momenteel geen (vast) moment waarop de hogeronderwijsactoren op strategisch niveau met de overheid kunnen overleggen over financiering. Dat is nochtans belangrijk, want zo'n overleg geeft richting en ondersteunt ook de accountability van de instellingen. Bovendien kunnen er op die manier eenvoudiger langetermijnuitdagingen worden aangegaan.

8 Slotbeschouwingen

In dit advies heeft de Vlor aanbevelingen geformuleerd n.a.v. de OESO-review 'Resourcing Higher Education in the Flemish Community of Belgium'. In eerste instantie richten we ons op het effectiever maken van het huidige Vlaamse financieringssysteem. De basisfinanciering van het hoger onderwijs moet worden gegarandeerd, zoals het OESO-rapport ook expliciet benadrukt. Voldoende investeringen in het hoger onderwijs zijn cruciaal om de kwaliteit ervan te blijven garanderen.

²⁶ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de vraag tot vereenvoudiging van de taalregeling hoger onderwijs](#), 29 januari 2015.

²⁷ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies taalbeleid in het Vlaamse hoger onderwijs](#), 14 februari 2017; ook zie Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Uitdagingen en kansen voor een toekomstgericht hoger onderwijs](#), 11 juni 2019.

²⁸ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Voorwaarden voor een relance van het Vlaamse hoger onderwijs. Advies over de visienota 'Voorsprongfonds hoger onderwijs'](#), 30 maart 2021.



Daarnaast zetten de resultaten en aanbevelingen in de OESO-review aan tot verdere reflectie over een aangepast financieringsmechanisme voor het Vlaamse hoger onderwijs van de toekomst. De Vlor vindt het o.m. de moeite om het effect van open-end financiering, de impact en meerwaarde van de sturende parameters in het financieringssysteem, en de mogelijkheden tot het uitwerken van een fijnmazig systeem voor studiebeurzen, grondig te verkennen en analyseren.

De Vlor vindt het belangrijk om fundamentele reflecties over het financieringssysteem niet uit de weg te gaan. De tijd lijkt hiervoor rijp te zijn. Niet alleen omdat de publicatie van de OESO-review aanzet tot verdere reflectie, maar ook omdat we vaststellen dat de Vlaamse Regering heeft beslist om in 2022 een uitgaventoets op te starten voor het hoger onderwijs, als vervolg op de Vlaamse Brede Heroverweging.²⁹ Die uitgaventoets wordt eind 2023 of begin 2024 afgerond, met het oog op de komende regeringsonderhandelingen.

Dergelijke fundamentele reflecties vragen echter tijd, onderzoek, en een open blik. De centrale vraag hierbij is: Is de context waarin het huidige financieringssysteem tot stand is gekomen in 2008, sindsdien in die mate veranderd is dat er fundamentele vragen over gesteld moeten worden, en zo ja, op welke vlakken? De overwegingen in dit advies kunnen tijdens zo'n denkoefening alvast in rekening worden gebracht. Uiteraard moet ervoor gezorgd worden dat er ook in tussentijd een effectief systeem wordt gegarandeerd.

Voor de Vlor moet een financieringsmechanisme in elk geval transparant, billijk, eenvoudig en zo objectief mogelijk zijn. De autonomie van de instellingen dient hierbij centraal te staan in een 'lumpsumbenadering'. Het moet ook stabiliteit genereren, en dat zelfs in een overgangperiode tussen verschillende financieringsmechanismes in.³⁰ Om die stabiliteit te kunnen garanderen en duurzaam beleid te kunnen voeren, is er nood aan een degelijke visie-ontwikkeling. De Vlor kan en wil daar zijn bijdrage aan leveren.

Tine Degrande
secretaris Raad Hoger Onderwijs

Mieke Van Herreweghe
voorzitter Raad Hoger Onderwijs

²⁹ [Verslag van gedachtewisseling namens de Commissie voor Onderwijs uitgebracht door Jan Laeremans, Arnout Coel en Loes Vandromme over het eindrapport van de projectgroep Onderwijs en Vorming in het kader van de Vlaamse Brede Heroverweging. Parl. St., VI. Parl., 2021-2022, 1099 – Nr. 1.](#)

³⁰ Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Thema's voor evaluatievragen over het Vlaamse financieringsmechanisme](#), Advies in het kader van het OESO-project 'Resources in higher education', 14 januari 2020.

Bronnen

Eerdere Vlor-adviezen

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Instroom en optimalisatie van studie-efficiëntie in hoger onderwijs. Advies bij het voorontwerp van decreet over de instroom en het optimaliseren van de studie-efficiëntie en overige organisatorische aspecten hoger onderwijs](#), 15 februari 2022.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Toelatingsexamen diergeneeskunde](#). 30 september 2021.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Bouwstenen voor een betaalbaar hoger onderwijs. Advies n.a.v. resultaten studiekostenmonitor hoger onderwijs](#), 11 mei 2021.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Voorwaarden voor een relance van het Vlaamse hoger onderwijs. Advies over de visienota 'Voorsprongfonds hoger onderwijs'](#), 30 maart 2021.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Thema's voor evaluatievragen over het Vlaamse financieringsmechanisme](#), Advies in het kader van het OESO-project 'Resources in higher education', 14 januari 2020.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de conceptnota 'Onderwijsbelastingseenheden van de hogescholen: evaluatie en groeipad in meerjarig perspectief'](#), 8 september 2020.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Een diversiteitssensitief personeelsbeleid als hefboom voor democratisering](#). Advies over diversiteit op de werkvloer in het hoger onderwijs, 12 november 2019.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Uitdagingen en kansen voor een toekomstgericht hoger onderwijs](#), 11 juni 2019.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over ijkings- en instaptoetsen](#), 11 juni 2019.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies taalbeleid in het Vlaamse hoger onderwijs](#), 14 februari 2017.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de vraag tot vereenvoudiging van de taalregeling hoger onderwijs](#). 29 januari 2015.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de registratie van kansengroepen in het hoger onderwijs \(actualisering\)](#), 21 april 2015.

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

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over het voorontwerp van decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen](#), 12 juni 2007.

Vlor, Raad Hoger Onderwijs. [Advies over de conceptnota financiering hoger onderwijs](#), 7 juni 2006.



Andere bronnen

[Decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen. 14 maart 2008.](#)

Mededeling aan de Vlaamse Regering. Eenmalige compensatie hoger onderwijs naar aanleiding van indexaanpassing. 10 december 2021. VR 2021 1012 MED.0443-1

OECD (2021), [Resourcing Higher Education in the Flemish Community of Belgium](#), Higher Education, OECD Publishing, Paris.

Ortagus, J., Kelchen, R., Rosinger, K., & Voorhees, N. (2020). Performance-Based Funding in American Higher Education: A Systematic Synthesis of the Intended and Unintended Consequences. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 42(4), 520-550. <https://doi.org/10.3102/0162373720953128>

Rekenhof (2021). [Studievoortgang in het hoger onderwijs](#). Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement.

[Verslag van gedachtewisseling namens de Commissie voor Onderwijs uitgebracht door Jan Laeremans, Arnout Coel en Loes Vandromme over het eindrapport van de projectgroep Onderwijs en Vorming in het kader van de Vlaamse Brede Heroverweging. Parl. St., VI. Parl., 2021-2022, 1099 – Nr. 1..](#)

Vlaamse Overheid (2022). [Financiering van het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap van België](#). [Nederlandstalige samenvatting van 'Resourcing Higher Education in the Flemish Community of Belgium']

[Voorontwerp van decreet over de instroom en het optimaliseren van de studie-efficiëntie in het hoger onderwijs en overige organisatorische aspecten van het hoger onderwijs](#). VR 2022 1803 DOC.0302/2BIS.

[Voorontwerp van programmadecreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begrotingsaanpassing 2022](#). 29 april 2022. VR 2022 2904 DOC.0486/2

