

Hoger onderwijs

Financiering van het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap van België

Oorspronkelijk gepubliceerd door de OESO in het Engels onder de titel: "Assessment and recommendations", in Resourcing Higher Education in the Flemish Community of Belgium © OECD 2021, <https://doi.org/10.1787/92e549fc-en>.

Deze vertaling is niet gemaakt door de OESO en mag niet worden beschouwd als een officiële OESO-vertaling. De kwaliteit van de vertaling en de samenhang ervan met de originele taaltekst van het werk zijn uitsluitend de verantwoordelijkheid van de auteur of auteurs van de vertaling. In het geval van enige discrepantie tussen het originele werk en de vertaling, wordt alleen de tekst van het originele werk als geldig beschouwd.

© 2022 Vlaamse Overheid - Departement Economie, Wetenschap en Innovatie en Departement Onderwijs & Vorming stonden in voor deze vertaling.

Samenvatting

De Vlaamse Gemeenschap van België heeft een gediversifieerd publiek gefinancierd hogeronderwijssysteem, met vijf universiteiten en 16 hogescholen. Dit netwerk van instellingen en hun uitgebreide aanbod van programma's hebben grote delen van de samenleving een ruime toegang tot hoger onderwijs gegeven, waardoor de Vlaamse Gemeenschap een hoge participatiegraad in het tertiair onderwijs kon bereiken. De recente overdracht van de opleidingen van het hoger beroepsonderwijs van het korte type (de huidige graduaatsopleidingen) van de sector van het volwassenenonderwijs naar de hogescholen heeft de omvang en het bereik van het hogeronderwijssysteem verder verruimd. In het voorbije decennium heeft het academisch personeel aan de Vlaamse universiteiten het aantal publicaties vanuit het Vlaamse onderzoekssysteem beduidend opgedreven. De Vlaamse Gemeenschap is nu een van de beste presterende OESO-leden in termen van onderzoeksproductiviteit en citatie-impact.

De gemiddelde uitgaven per student aan de instellingen voor hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap liggen ongeveer 30% boven het gemiddelde van de OESO, op gelijke hoogte met Oostenrijk en Nederland. Circa 85% van de totale uitgaven voor hoger onderwijs wordt door de overheid gefinancierd. De Vlaamse overheid gebruikt zorgvuldig ontworpen formules, waarin outputvariabelen opgenomen zijn, om werkings- en onderzoeksmiddelen aan de instellingen toe te kennen. In de recente jaren heeft ze haar investeringen in onderzoek beduidend verhoogd. De financiering van de werkingsmiddelen hebben echter geen volledig gelijke tred gehouden met de toenemende aantal inschrijvingen in het afgelopen decennium, dat in combinatie met een grotendeels open toelatingssysteem de budgetten van de instellingen onder druk zet. Er bestaan bovendien uitdagingen in een aantal domeinen, zoals de studievoortgang en de voltooiingscijfers, de steun aan het onderzoek in de hogescholen, het genderevenwicht in de hogere rangen van de universiteiten en het vermogen van het systeem om op de groeiende vraag naar levenslang leren te antwoorden. De onderstaande tabel geeft een meer gedetailleerd overzicht van de belangrijkste aandachtspunten voor het beleid die uit de studie naar voren zijn gekomen, samen met de aanbevelingen van het studieteam.

1. Werkingsmiddelen voor HOI	
Beleidskwestie	Beleidsaanbeveling
Publieke middelen vormen de belangrijkste bron van inkomsten voor HOI. De middelen zijn het afgelopen decennium niet mee gestegen met de toename van het aantal studenten, wat een daling van financiering per student in reële termen als consequentie heeft.	1. Probeer op termijn de waarde van de basisfinanciering voor onderwijs terug te herstellen tot de reële termen.
Geplande meerjarige toewijzingen van budget (groeipaden) worden opgenomen in de wetgeving maar vervolgens niet uitgevoerd.	2. Herzie de groeipaden in de wetgeving zodat deze realistisch zijn en gerespecteerd kunnen worden.
Financieringsmodellen die gebruik maken van vaste tarieven (per credit of per student) zorgen voor grotere voorspelbaarheid van de inkomsten dan het huidige distributieve model dat in Vlaanderen wordt gebruikt. Er wordt wel opgemerkt dat een dergelijk systeem mogelijk niet compatibel is met de open toegang tot het hoger onderwijs zoals dat bestaat in Vlaanderen.	3. Analyseer de budgettaire implicaties van een financieringsmodel dat gebruik maakt van vaste tarieven.
Het financieringsmodel voor hogescholen gebruikt gewichten gaande van 1 tot 1.6 voor verschillende opleidingen, vaak zonder een duidelijke link met de kost van de programma's.	4. Analyseer de impact van een vereenvoudigde set van opleidingsspecifieke gewichten voor de professionele opleidingen, met het oog op het verminderen van de complexiteit van dit onderdeel van het financieringsmodel.
In vergelijking blijft de "time-to-graduation" een uitdaging voor het Vlaamse systeem. Reeds voorgestelde hervormingen werden niet ingevoerd.	5. Herbekijk reeds voorgestelde hervormingen om studievoortgang te versterken, waaronder ook hervormingen aan het systeem van het leerkrediet.
Vlaanderen heeft bijzondere inspanningen gedaan op het vlak van informatieverstrekking en studiekeuzebegeleiding zodat toekomstige studenten goede studiekeuzes kunnen maken.	6. Blijf initiatieven en instrumenten ondersteunen die studenten helpen om een goede studiekeuze te maken.
Mechanismen voor verantwoording door de HOI ten aanzien van de overheid en de burgers zijn minder ontwikkeld dan in vergelijkbare OESO-lidstaten.	7. Overweeg om een systeem van instellingsakkoorden te introduceren. Deze akkoorden tussen HOI en de overheid kunnen zorgen voor een duidelijk verantwoordingskader
Vlaanderen besteedt slechts beperkte middelen aan specifieke toekomstgerichte investeringen. In andere OESO lidstaten zijn dergelijke middelen gelieerd aan instellingsakkoorden en hebben ze positieve effecten.	8. Richt een toekomstgericht "strategisch investeringsfonds" op om HOI te ondersteunen om bepaalde belangrijke doelstellingen te verwezenlijken.
Geormerkte middelen voor investeringen zijn onvoldoende om de noden van de instellingen te ledigen. Instellingen zijn aangewezen op hun eigen middelen. Verdere analyse is noodzakelijk om investeringsnoden te verduidelijken en om de aanpak van investeringen te herzien.	9. Kwantificeer de investeringsnood van de HO sector. Gebruik deze als basis voor een herdenken van de aanpak van investeringen.
2. Directe onderzoeksmiddelen voor HOI	
Ondanks recente verhogingen heeft Vlaanderen het doel om het equivalent van 1% BNP aan onderzoek te besteden nog niet gehaald.	10. Van zodra het budgettair mogelijk is, blijf de middelen voor onderzoek binnen het HOI verhogen.
De basisfinanciering voor onderzoek en de BOF-financiering gebruiken andere allocatieparameters.	11. Analyseer de impact van het toekennen van de onderzoekcomponent van de basisfinanciering aan de hand van dezelfde parameters als diegene die worden gebruikt

	voor BOF.
Universiteiten zijn wat onderzoek betreft zeer productief. Jaarlijkse wijzigingen in onderzoeksprestaties zijn beperkt en onderzoek is een langetermijnactiviteit.	12. Analyseer in detail de effecten van een BOF-financiering voor een periode van 4 tot 5 jaar.
Een verschuiving naar lange termijn allocaties van onderzoeksmiddelen zou verantwoording en transparantie van het gebruik van de middelen rechtvaardigen.	13. Overweeg om te verwachten van universiteiten dat ze instellingsgebonden onderzoeksstrategieën publiceren, mogelijk als onderdeel van de instellingsakkoorden (zie ook aanbeveling 7).
De toename in extern gefinancierd projectonderzoek heeft geleid tot meer gebruik van infrastructuur en de centrale diensten, zonder dat de kosten daarvan zijn doorgerekend in het project.	14. Neem stappen om de overhead tarieven te verhogen voor dure onderzoeksprojecten van het FWO.
Als overheden hun overhead tarieven verhogen, dan kan hetzelfde verwacht worden van onderzoek dat wordt gefinancierd vanuit private middelen.	15. Als de overhead tarieven van de overheid worden verhoogd, dan moeten de HOI dezelfde tarieven aanrekenen voor onderzoek dat wordt gefinancierd vanuit private middelen.
De overheid en de samenleving missen transparante informatie over de kost van activiteiten, inclusief overhead kosten, in HOI.	16. De HO sector zou gemeenschappelijke standaarden voor activity-based cost accounting (ABC) moeten ontwikkelen en introduceren.
Er is ruimte om een duidelijke gemeenschappelijke visie te ontwikkelen wat effectief praktijkgericht onderzoek is en om goede praktijken hieromtrent te delen.	17. De sector van de hogescholen zou een Vlaanderenbrede strategie moeten ontwikkelen om de toekomst van het praktijkgericht onderzoek te sturen.
Hogescholen ontberen de middelen om hun onderzoeksactiviteiten uit te bouwen en hun potentieel in praktijkgericht onderzoek waar te maken.	18. Verhoog progressief het aandeel van onderzoeksmiddelen voor hogescholen
Er kan gepleit worden om meer te investeren in praktijkgericht onderzoek aan hogescholen. Dit veronderstelt wel een duidelijke strategie voor het gebruik van deze extra middelen.	19. Verwacht van hogescholen dat ze instellingsgebonden strategieën ontwikkelen voor praktijkgericht onderzoek, voortbouwend op de Vlaanderenbrede strategie (17).
3. Financiering voor studenten	
Het beurzensysteem is goed ontwikkeld. Er is wel ruimte om de informatieverstrekking over de totale kosten van hoger onderwijs te verbeteren.	20. Onderzoek de opties om de informatie over de totale kost van studeren te verbeteren op de relevante websites.
Het allocatiemodel voor de studentenvoorzieningen (STUVO) maakt geen onderscheid tussen de verschillen in ondersteuningsnoden voor studenten met verschillende profielen.	21. Analyseer hoe de toekenning van middelen voor studentenvoorzieningen aangepast kan worden om meer rekening te houden met de variatie in studentennoden in de verschillende instellingen.
Het "beurs-krediet" systeem dat de toelatingsvoorwaarden voor beurzen regelt is in lijn met het "studie-krediet" systeem dat gefinancierde studieplaatsen regelt.	22. Zorg ervoor dat beide vormen van krediet in lijn blijven als er veranderingen worden doorgevoerd aan het leerkrediet. (zie ook 5).
4. Human resources in hoger onderwijs	
De student-docent ratio in het Vlaams hoger onderwijs behoren tot de hoogste in de OESO.	23. Zorg er voor dat een deel van de bijkomende middelen voor hoger onderwijs (zie 1) gebruikt kunnen worden voor nieuwe onderwijsposities.
Mannen bezetten een groot deel van de hoge posities in het Vlaams hoger onderwijs, zeker in universiteiten.	24. Monitor de voortgang van de doelstellingen in het Charter voor Gender in de Academische sector en introduceer bindende doelen indien nodig.
Strengere vereisten met betrekking tot de kennis	25. Introduceer een grotere flexibiliteit met betrekking tot de

van het Nederlands zorgen er voor HOI meer moeite hebben om het beste internationale talent aan te trekken en te behouden.	kennis van het Nederlands voor eerste aanstellingen bij academische posities van onbepaalde duur.
5. Trends in hoger onderwijs met een impact op toekomstige financiering van HOI	
Het Vlaams hoger onderwijs wordt geconfronteerd met uitdagingen zoals levenslang leren na de initiële opleiding of het potentieel van digitalisering. In tegenstelling tot gelijkaardige systemen ontbeert Vlaanderen een overkoepelende strategie die beleid en investeringen kan sturen.	26. Ontwikkel samen met de stakeholders een overkoepelende Vlaamse strategie voor het hoger onderwijs. Deze strategie handelt over alle kernopdrachten van het hoger onderwijs en kan als een referentiedocument worden gebruikt.

1 Evaluatie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk vat de belangrijkste beleidskwesties en aanbevelingen samen die het studieteam van de OESO geïdentificeerd heeft in de vijf bestudeerde domeinen: het basismodel van de publieke financiering van de hogeronderwijsinstellingen in de Vlaamse Gemeenschap; de voor onderzoek bestemde financiering van de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen; de financiële steun aan de studenten; het personeelsbeleid in het hoger onderwijs en belangrijke trends in het hoger onderwijs die het toekomstige financieringsbeleid zullen beïnvloeden.

1.1 Een gediversifieerd hogeronderwijssysteem dat in veel domeinen sterk presteert

Hoog niveau en goede resultaten op de arbeidsmarkt, maar lange studieduurtijden

De Vlaamse Gemeenschap¹ heeft een gediversifieerd publiek gefinancierd hogeronderwijssysteem, met vijf universiteiten en 16 hogescholen. Alle hogescholen maken deel uit van een associatie met een van de vijf universiteiten, dit in het kader van een regeling ontworpen om de samenwerking binnen het hoger onderwijs te bevorderen. Dit netwerk van instellingen heeft grote delen van de samenleving ruime toegang tot hoger onderwijs gegeven, waardoor het Vlaams Gewest een hoge participatiegraad in het tertiair onderwijs kon bereiken. In 2020 had 51 % van de inwoners van het Vlaams Gewest in de leeftijdsgroep van 25 tot 34 jaar een diploma van tertiair niveau, vergeleken met een gemiddelde voor de OESO van 45 % en een gemiddelde van 41 % voor de 27 lidstaten van de EU (EU-27) (OESO, 2021; Eurostat, 2021). Recentelijk (2019) heeft de overdracht van de opleidingen van het hoger beroepsonderwijs van het korte type (de huidige graduaatsopleidingen) van de sector van het volwassenenonderwijs naar de hogescholen de omvang en het bereik van het Vlaamse hogeronderwijssysteem verder verruimd.

De Vlaamse economie is – net als die van België in het algemeen – kennisintensief. Afgestudeerden van de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen hebben meestal weinig moeite om werk te vinden op hun niveau. In 2020 was 91% van de jonge recent afgestudeerden van het tertiaire onderwijs in het Vlaams Gewest – zij die één tot drie jaar geleden afstudeerden en binnen de afgestudeerde leeftijdsgroep van 20-34 jaar vallen – aan het werk, vergeleken met een Belgisch gemiddelde van 88 % en een gemiddelde voor de EU-27 van 84 % (Eurostat, 2021). Volgens gegevens van 2018 verdienden personen op beroepsactieve leeftijd (25-64 jaar) in België met een bachelordiploma als hoogste kwalificatie gemiddeld 29 % meer dan afgestudeerden van het hoger secundair onderwijs of het postsecundair beroepsonderwijs, terwijl personen met een masterdiploma 64 % meer verdienden (OESO, 2021).

Het Vlaamse hoger onderwijs heeft grotendeels een 'open toegang' toelatingssysteem. Doorgaans kan iedereen die met succes het secundair onderwijs heeft afgerond en aan basiscriteria voldoet hoger onderwijs volgen in een richting naar keuze. Er bestaan alleen beperkingen (toelatingsexamen) voor muziek en podiumkunsten, audiovisuele en beeldende kunsten, geneeskunde en tandheelkunde. Studenten genieten ook een aanzienlijke flexibiliteit in het aantal studiepunten waarvoor ze zich elk jaar kunnen inschrijven. Het open toelatingssysteem en de flexibele inschrijvingsregeling bevorderen de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Het zijn evenwel ook cruciale factoren die een invloed hebben op de relatief lange gemiddelde studieduur van de Vlaamse studenten vergeleken met hun tegenhangers in de OESO-lidstaten met selectievere toelatingsprocedures en striktere programmaschema's. Slechts een derde van de bachelorstudenten behaalt zijn diploma in de normale theoretische duur van drie jaar – een van de laagste 'tijdige' afstudeercijfers van de OESO-lidstaten (OESO, 2019). Hoewel drie jaar na het eind van de theoretische studieduur het aantal succesvol afgestudeerde studenten stijgt tot ongeveer twee derde, zijn de uitvalcijfers en de studieduur ('time-to-degree') belangrijke beleidskwesties voor de Vlaamse overheid (Vlaamse overheid, Beleidsnota 2019-2024 - Onderwijs, 2019).

Indrukwekkende prestaties op het vlak van onderzoeksoutput en de hieraan verbonden impact

De vijf Vlaamse universiteiten leggen zich sterk toe op fundamenteel onderzoek, missiegedreven onderzoek én toegepast onderzoek, evenals op kennisoverdracht en op de samenwerking met de bedrijfswereld en de openbare sector. In het kader van hun kernopdracht voeren de Vlaamse hogescholen praktijkgericht onderzoek uit in de domeinen die verband houden met de programma's die ze aanbieden. Ze kunnen ook toegepast en missiegedreven onderzoek uitvoeren in samenwerking met universiteiten .

Dit onderzoek maakt deel uit van het bredere engagement van deze instellingen met de bedrijven en de professionele gemeenschap.

De onderzoekers en het academisch personeel van de Vlaamse universiteiten hebben in het voorbije decennium het aantal publicaties vanuit het Vlaamse onderzoekssysteem beduidend opgedreven. In 2018 publiceerden in het Vlaams Gewest gevestigde onderzoekers 28 artikelen in vooraanstaande tijdschriften voor elke 10.000 inwoners van het gewest, vergeleken met slechts 18 een decennium eerder. In termen van het publicatiecijfer in verhouding tot de bevolking komt Vlaanderen daarmee op gelijke hoogte met Nederland en Finland en hoger dan het Verenigd Koninkrijk, Duitsland of Frankrijk. Bij de belangrijkste vergelijkbare Europese landen met equivalente data hebben alleen Zweden en Denemarken een beduidend hoger publicatiecijfer dan Vlaanderen (ECOOM, 2019). De publicaties van in Vlaanderen gevestigde onderzoekers behoren tot de meest geciteerde van de belangrijke Europese onderzoekssystemen. Bij de vergelijkbare Europese systemen die voor deze evaluatie werden onderzocht, hebben alleen Ierland, Denemarken en Nederland een hogere impact met hun gepubliceerde onderzoek (ECOOM, 2019).

De uitgaven per student voor de hogeronderwijsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap liggen boven het OESO-gemiddelde

In 2017 (het recentste jaar waarvoor op het ogenblik van het schrijven van dit onderzoeksrapport internationale gegevens beschikbaar waren) lagen de gemiddelde totale uitgaven voor de hogeronderwijsinstellingen in de Vlaamse Gemeenschap per voltijds equivalent (VTE) student 28 % boven het gemiddelde van de OESO-lidstaten. Ze kwamen ongeveer op dezelfde hoogte als in Nederland en Oostenrijk. Van alle OESO-lidstaten gaven in 2017 slechts twee Scandinavische landen (Noorwegen en Zweden) en drie overwegend Engelstalige landen (Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) gemiddeld meer per VTE-student uit aan hogeronderwijsinstellingen dan de Vlaamse Gemeenschap (OESO, 2020). Deze cijfers hebben betrekking op de gemiddelde uitgaven per student voor alle types hogeronderwijsinstellingen (publieke en privé-universiteiten en niet-universitaire instellingen) in de relevante landen. Ze omvatten de uitgaven voor alle activiteiten (leren en onderwijs, onderzoek en dienstverlening).

Gemiddeld 85 % van de totale uitgaven voor hogeronderwijsinstellingen in de Vlaamse Gemeenschap werd in 2017 door de overheid gefinancierd (OESO, 2020). Dit is in grote lijnen dezelfde verhouding als in landen als Duitsland en Zweden, maar ligt boven het OESO-gemiddelde van 67 %. (OESO, 2020). De relatief hoge afhankelijkheid van de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen van overheidsfinanciering weerspiegelt de relatief lage (en streng gereguleerde) studiegelden (=inschrijvingsgelden) die de studenten betalen (OESO, 2020). De Vlaamse hogeronderwijsinstellingen slagen erin privé-inkomsten aan te trekken uit andere bronnen, zoals contractonderzoek en dienstverleningsactiviteiten. Dergelijke activiteiten vertegenwoordigen gemiddeld ongeveer 10 % van de totale jaarinkomsten voor de universiteiten en ongeveer 4 % voor de hogescholen (Vlaamse overheid, 2020; Vlaamse overheid, 2020).

In de rest van dit hoofdstuk worden de belangrijkste beleidskwesties en aanbevelingen die het studieteam van de OESO geïdentificeerd heeft samengevat :

1. De basisfinanciering van de hogeronderwijsinstellingen (de werkingsmiddelen);
2. De voor onderzoek bestemde institutionele financiering van de hogeronderwijsinstellingen;
3. De financiële steun aan de studenten;
4. Het personeelsbeleid in het hoger onderwijs;
5. Belangrijke trends in het hoger onderwijs die het toekomstige financieringsbeleid mogelijk zullen beïnvloeden.

1.2 Een zorgvuldig ontworpen basisfinancieringsmodel met zwakke punten in de praktijk

De Vlaamse Gemeenschap hanteert een formule met relatief veel variabelen voor de toewijzing van werkingsmiddelen voor onderwijs

De werkingsmiddelen voor de Vlaamse universiteiten zijn gebaseerd op variabelen die zowel betrekking hebben op onderwijs als onderzoek, terwijl de werkingsmiddelen voor de hogescholen enkel gebaseerd zijn op onderwijsvariabelen. Sinds de invoering van het model in 2008 wordt het onderwijsgedeelte van de werkingsmiddelen voor beide types instellingen volgens dezelfde basisformule berekend. Het onderzoeksluik van de werkingsmiddelen voor de universiteiten wordt aan de hand van een andere reeks parameters berekend (zie Sectie 3.1 hierna). Het onderwijsluik van de werkingsmiddelen omvat een basiscomponent (de sokkel), die wordt berekend op basis van inschrijvingsgegevens van studenten, en een variabele component die rekening houdt met inschrijvingsgegevens, behaalde studiepunten en behaalde diploma's.

Bij de berekening van de variabele onderwijscomponent worden verschillende gewichten gehanteerd op de ingeschreven studiepunten, de behaalde studiepunten en diploma's afhankelijk van het studiegebied (met daarbij verschillende wegingsfactoren voor de universiteiten en de hogescholen). Er wordt ook een bijkomende weging gehanteerd (een factor 1,5) voor beursstudenten, studenten met een functiebeperking en werkstudenten. Om de werkingsmiddelen voor elke instelling voor een gegeven begrotingsjaar (jaar 't') te berekenen, gebruikt het model gemiddelde waarden voor de input- en outputvariabelen over een historische periode van vijf jaar ($t-7/t-6$ tot $t-3/t-2$).

De formule voor de berekening van het onderwijsluik van de werkingsmiddelen werd ontworpen om een billijk en transparant financieringsmechanisme tot stand te brengen dat enerzijds rekening zou houden met de reële activiteiten van de instellingen op het vlak van leren en onderwijs (gemeten via de inschrijvingsgegevens) en dat anderzijds de instellingen zou stimuleren om de studievoortgang en uitstroom van studenten te verbeteren (door de financiering te koppelen aan de behaalde studiepunten en diploma's). Zoals in veel andere OESO-lidstaten die verdeelsleutels voor de financiering van het hoger onderwijs hanteren, werden wegingen volgens het studiegebied toegepast om rekening te houden met nominale kostprijsverschillen in de voorziening van programma's in de verschillende studiegebieden. Net als in Ierland maar anders dan in de financieringssystemen van de meeste OESO-lidstaten voerde het Vlaamse model specifieke wegingen voor doelpopulaties in, om de instellingen bijkomende middelen te verschaffen voor studenten uit groepen die vaak bijkomende steun nodig hebben. Tot slot waren de berekeningen gebaseerd op gemiddelde historische gegevens over vijf jaar, dit om de voorspelbaarheid te verzekeren en mogelijke schadelijke jaarlijkse schommelingen in de inkomsten van een individuele instelling te voorkomen (Vlaamse overheid, 2015).

Net als de Vlaamse Gemeenschap gebruikt de grote meerderheid van de OESO-lidstaten die op de Higher Education Policy Survey (HEPS) 2020 van de OESO hebben geantwoord, formules gebaseerd op studentgerelateerde gegevens om ten minste een gedeelte van de publieke basisfinanciering aan de hogeronderwijsinstellingen toe te wijzen. Sommige systemen, zoals in Denemarken, Nederland en Noorwegen, combineren een variabele financiering (via een formule) met een vaste, historische financiering. Andere systemen, zoals in Finland en Zweden, gebruiken een formule voor de volledige publieke basisfinanciering voor onderwijs. De financieringsmodellen van andere OESO-lidstaten gebruiken ofwel variabelen op basis van de inschrijvingen (input) – bijvoorbeeld in Ierland en Schotland – ofwel variabelen op basis van de behaalde diploma's of studiepunten (output) – bijvoorbeeld in Denemarken en Finland – in plaats van die twee types variabelen te combineren, zoals het Vlaamse systeem dat doet.

In de praktijk schept het model voor de toewijzing van werkingsmiddelen voor onderwijs een relatief zwak verband tussen de activiteit van de instellingen en de financiering die zij ontvangen

Net als de financieringsformules van verscheidene andere OESO-lidstaten, waaronder Finland en Nederland, is de Vlaamse verdeelsleutel 'distributief', in die zin dat hij aan de hand van rekenparameters de beschikbare overheidsfinanciering tussen de instellingen verdeelt (distribueert). Eenvoudig gesteld, hangt de financiering die de instellingen ontvangen voor elke ingeschreven student of voor elk studiepoint dat studenten in een gegeven studiegebied behalen, af van de omvang van de totale enveloppe voor het onderwijsluik van de werkingsmiddelen en van het totale niveau en het type van de activiteit van de studenten (inschrijving en voltooiing van de opleiding volgens verschillende types studenten in verschillende studiegebieden). Als het activiteitsniveau van de studenten toeneemt maar de enveloppe gelijk blijft, vermindert de financiering per eenheid. Dit contrasteert met de 'additieve' financieringsmodellen, zoals die van Denemarken en Schotland, die de betaling per eenheid (per student of studiepoint) vooraf vastleggen en dus de instellingen een bepaald inkomstenniveau per activiteitseenheid in een gegeven jaar garanderen. Terwijl de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen – behalve in specifieke studiegebieden met toelatingsbeperkingen, zoals reeds vermeld – alle in aanmerking komende studenten moeten aanvaarden die hun programma's wensen te volgen, leggen systemen met vaste financiering per student of per studiepoint vrijwel altijd een plafond op voor de inschrijvingen, op het niveau van het systeem of de instelling, om te verzekeren dat de totale uitgaven binnen het beschikbare budget blijven.

In de Vlaamse Gemeenschap schommelt het niveau en het type van de activiteit van de studenten van jaar tot jaar, afhankelijk van de beslissingen van studenten om zich in te schrijven en van hun gedrag in een vrij flexibel systeem. Vergeleken met de instellingen in veel OESO-lidstaten met selectieve toegang en inschrijvingsplafonds hebben de Vlaamse universiteiten en hogescholen beperkte mogelijkheden om het aantal studenten in de verschillende programma's te beheren. Tegelijkertijd hangt de omvang van de enveloppe in een gegeven begrotingsjaar theoretisch af van het nominale jaarlijkse budgettraject ('groeipad') dat de regering vooraf heeft bepaald, van de jaarlijkse indexering en van de invloed van een in het model ingebouwd specifiek bijsturingsmechanisme (het 'klikstelsel'). In de praktijk hangt de totaal beschikbare enveloppe ook af van politieke keuzes over het al dan niet – en de manier waarop – toepassen van de budgettoewijzingen en bijsturingen waarin de wetgeving voorziet. In de voorbije jaren hebben de opeenvolgende Vlaamse regeringen de enveloppe niet altijd verhoogd in lijn met de inflatie, de geplande groeipaden of de voorziene klinks. Door de huidige (2021) begrotingsdruk houdt deze trend ook stand (Vlaamse overheid, 2020).

De in het voorbije decennium genomen begrotingsmaatregelen, gecombineerd met het toenemend aantal inschrijvingen in het hoger onderwijs, hebben bijgedragen tot een daling in reële termen van het gemiddelde bedrag van de publieke basisfinanciering die de instellingen voor elke student ontvangen. Volgens de gegevens van de OESO zouden de gemiddelde overheidsuitgaven voor basis- en bijkomende diensten in de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen (universiteiten en hogescholen samen) met 3 % gedaald zijn tussen 2012 en 2017, rekening houdend met de inflatie (OESO, 2020). Uit uitgesplitste Vlaamse gegevens blijkt dat de basisfinanciering per student tussen 2015 en 2019 in reële termen met 2 % gedaald is voor de hogescholen en vrijwel stabiel is gebleven voor de universiteiten (Vlaamse overheid, 2020; Vlaamse overheid, 2020).

Voor de individuele instellingen maakt de combinatie van evoluerende variabelen in het systeem – enerzijds de inschrijvingen en de studievoortgang van studenten, anderzijds de begrotingsbeslissingen van de regering – het moeilijk om hun jaarlijkse financiering vooraf te berekenen en te plannen. Het financieringsmodel is een billijk en objectief mechanisme voor de verdeling van de beschikbare middelen. Het gebruik van over vijf jaar gemiddelde historische waarden in de berekeningen geeft een basis voor de voorspelbaarheid van de financieringsstromen, maar gaat ten koste van een nauwkeurige afstemming

tussen de ontvangen financiering en de reële activiteitsniveaus in een gegeven jaar (er is onvermijdelijk een tijdsverschil tussen de wijzigingen in activiteiten en de wijzigingen in de budgetten). Het staat evenwel vast dat de complexiteit van het model het minder transparant maakt voor niet-gespecialiseerde bestuurders van instellingen en voor het personeel. Bovendien heeft het niet verhogen van de enveloppe de afgelopen jaren volgens de geplande groeipaden en bijsturingsmechanismen, de voorspelbaarheid van het financieringsmodel in de praktijk aanzienlijk verminderd en het verband tussen de activiteiten en de budgetten verder verzwakt.

Naleving van de voorziene groeipaden en de in de wetgeving voorziene bijsturingsmechanismen zou helpen om de daling in reële termen van de financiering van sommige programma's te compenseren, en zou de voorspelbaarheid van het financieringssysteem voor de instellingen verbeteren. De combinatie van een open toelatingssysteem en een grotendeels vaste enveloppe leidt evenwel onvermijdelijk tot variaties in de tijd van de financiering per eenheid (bijvoorbeeld per ingeschreven of behaald studiepoint in een bepaald studiegebied). Om deze variaties te elimineren, zou men een systeem van vaste betalingen per eenheid moeten toepassen. Waarschijnlijk is dit niet financieel haalbaar in een hogeronderwijsstelsel met open toegang, zoals dat van de Vlaamse Gemeenschap. Zeker in het huidige economische klimaat zal de Vlaamse Regering de financiële implicaties van een dergelijk model waarschijnlijk niet kunnen aanvaarden. Toch zou, rekening houdend met de bezorgdheid inzake transparantie en eenvoud van de financiering,, een analyse van de impact van een dergelijk additief model op de vereisten voor de overheidsfinanciering en op de distributie van de middelen tussen de instellingen leerrijk zijn.

Aanbevelingen

1. Gezien de cruciale bijdrage van het hoger onderwijs aan de doelstellingen van de Vlaamse Regering, in het bijzonder in het domein van de verwerving van competenties en kenniscreatie, zou de Vlaamse Regering **de totale omvang van de enveloppe voor de werkingmiddelen van de instellingen voor hoger onderwijs moeten verhogen** van zodra dat budgettair haalbaar is. Ze zou zich tot doel kunnen stellen de budgetten in reële termen te herstellen op hun niveau ten tijde van de invoering van het model. De Vlaamse Regering zou minstens een transparante analyse moeten maken van de kosten van het herstel van de financieringsniveaus en, in het licht van de besparingen in reële termen van de jongste jaren, een realistisch totaal financieringsniveau moeten vastleggen en een tijdspad om het te bereiken.
2. De Vlaamse Regering zou **de wettelijk vastgelegde groeipaden** voor de enveloppe van de werkingmiddelen van de hogeronderwijsinstellingen moeten aanpassen om ze budgettair haalbaar te maken en vervolgens haar verbintenissen tegenover de onderwijsinstellingen nakomen door de geplande financiering te verstrekken. De huidige situatie, met wettelijk vastgelegde maar niet toegepaste budgettoewijzingen, beperkt aanzienlijk de voorspelbaarheid van het financieringssysteem en het vermogen van de hogeronderwijsinstellingen om effectief te plannen .
3. Als input voor een eventuele herziening van het basisfinancieringsmodel, is het aangewezen dat de Vlaamse Regering de **budgettaire implicaties analyseert van een financieringsmodel met vaste bedragen per gehanteerde eenheid** (opgenomen studiepunten, behaalde studiepunten en uitgereikte diploma's), dit in verschillende prijscategorieën en gebaseerd op zorgvuldige projecties van de studentenaantallen. Zoals reeds vermeld, is een dergelijk systeem financieel misschien niet haalbaar in een hogeronderwijssysteem met open toegang zoals dat van de Vlaamse Gemeenschap. Alleen een meer gedetailleerde analyse kan dat bevestigen.
4. De Vlaamse regering zou de **impact van een vereenvoudigde set van gewichten voor de studiegebieden voor de 'professionele opleidingen moeten analyseren** om de complexiteit van dit aspect van het huidige model te verminderen.

De opname van outputindicatoren in het financieringsmodel heeft geen duidelijke impact gehad op de voortgangscijfers en het aantal afgestudeerden.

De lidstaten van de OESO gebruiken een groot aantal beleidsinstrumenten om ervoor te zorgen dat de hogeronderwijsinstellingen kwaliteitsvol werk leveren en de middelen efficiënt gebruiken. Het betreft onder meer regelgevende maatregelen in verband met de kwalificatie van het personeel, externe accreditaties, en kwaliteitsborging, financiële audits, systemen voor transparantie en rapportage en publieke financieringssystemen. Volgens onderzoek in verschillende OESO-lidstaten zouden prestatiegebonden financieringsmodellen een beperkte impact op de prestaties van de instellingen hebben en zelfs averechts kunnen werken (Ortagus, Kelchen, Rosinger, & Voorhees, 2020). In de Vlaamse Gemeenschap wijst niets erop dat het huidige financieringsmodel voor de werkingmiddelen voor onderwijs, met onder meer behaalde studiepunten en diploma's als outputparameters, onbedoelde gevolgen zou hebben zoals een verlaging van de standaarden of een strengere selectie in de instellingen. Er zijn echter evenmin sterke bewijzen van een positieve impact van het model op de variabelen dat het tracht te beïnvloeden: de voortgang van de studenten, het aantal afgestudeerden en de studieduur.

Aangezien de opname van outputindicatoren in het financieringsmodel ook geen schade lijkt te berokkenen en het belang van de voortgang en de uitstroom als beleidsdoelstellingen in de verf zet,

bestaat er geen dringende reden om deze indicatoren uit het financieringsmodel te schrappen. Bovendien dreigt een radicale wijziging van de mix van parameters in het financieringsmodel het systeem onstabiel te maken, zonder een duidelijk voordeel op te leveren. Toch zou het onverstandig zijn om te veronderstellen dat de opname van outputparameters in de financieringsformule een beduidende impact zou hebben op de voortgangs- en uitstroomcijfers in de volgende jaren.

Het streven van de Vlaamse Regering om het hoger onderwijs voor iedereen toegankelijk te maken, betekent dat het systeem altijd te maken zal hebben met meer heroriëntaties, een tragere voortgang en meer uitval dan systemen die de toegang van de studenten door middel van een selectie beperken. Toch kan er ruimte zijn om studenten sterker te stimuleren om effectief voortgang te maken in hun opleiding, door de systemen van het leerkrediet en de studievoortgangsmonitoring aan te passen, met instandhouding en het verder ontwikkelen van de bestaande en waardevolle oriënterende en ondersteunende voorzieningen voor de studenten, die aan het hoger onderwijs beginnen en erin vorderen.

Naast deze acties kan het Vlaamse hoger onderwijs het potentieel van institutionele overeenkomsten benutten als bijkomend mechanisme voor de versterking van de verantwoording, de transparantie en de resultaatgerichtheid. Uit ervaringen van andere OESO-lidstaten blijkt dat zorgvuldig ontworpen prestatiegerichte- of kwaliteitsovereenkomsten een effectieve manier kunnen zijn voor instellingen om hun engagement voor maatschappelijk relevante doelstellingen te tonen en hun inspanning erop te focussen, zonder de autonomie van instellingen om hun eigen strategieën te ontwerpen en toe te passen in de weg te staan (de Boer, et al., 2015; Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, 2017; O Shea & O Hara, 2020). In andere OESO-lidstaten hebben dergelijke institutionele overeenkomsten een positieve impact gehad op de dialoog tussen de overheid en het hoger onderwijs, op de strategische planning van de instellingen en de communicatie en de resultaatgerichtheid van het personeel.

Aanbevelingen

5. De overheden en de stakeholders van het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap zouden **de in het verleden voorgestelde hervormingen van de systemen voor de regeling van de voortgang van de studenten in het hoger onderwijs moeten herbekijken** (Werkgroep "Studievoortgangbewaking", 2014). Het is belangrijk dat men een verdere analyse maakt van de mogelijke impact van de voorgestelde hervormingen van het systeem van het leerkrediet, zoals de afschaffing van de bonus van 60 punten die studenten ontvangen wanneer ze hun eerste 60 studiepunten behalen, en de invoering van maximale termijnen voor het behalen van 60 studiepunten.
6. De overheden en de stakeholders van het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap moeten **veelbelovende initiatieven om de studenten te helpen bij het maken van de juiste keuzes over hun studierichting**, zoals bijvoorbeeld de ijkingsstoets, blijven steunen; Zij moeten ook de instellingen blijven steunen om te investeren in begeleidings- en ondersteuningsdiensten van hoge kwaliteit voor de studenten.
7. Om de verantwoording en de resultaatgerichtheid van het hogeronderwijssysteem verder te versterken, zou de Vlaamse Regering in samenwerking met de hogeronderwijssector **de invoering van een systeem van kwaliteitsovereenkomsten of convenanten** tussen de overheid en elke hogeronderwijsinstelling **moeten** overwegen. Men zou de instellingen kunnen vragen om cruciale ontwikkelingsdoelstellingen voor een periode van vier of vijf jaar te formuleren, met specifieke acties en methodes voor de beoordeling van de voortgang van die doelstellingen. Men zou de overeenkomsten kunnen beperken tot specifieke elementen (bijvoorbeeld de kwaliteit van de onderrichtervaring en de studentenbegeleiding), zoals dat in Nederland gebeurt, of ze uitbreiden tot een ruimer gamma, zoals onderzoek en diensten, naar het Ierse voorbeeld. Het passende bereik van de institutionele overeenkomsten in een Vlaamse context zou als onderdeel van het Vlaamse beleidvormingsproces moeten worden bepaald. Het is belangrijk dat men lessen trekt uit de overeenkomsten die worden toegepast in landen met vergelijkbare kenmerken, in het bijzonder Nederland, Finland, Denemarken, Ierland en Australië.

De institutionele financiering voor strategische ontwikkelingen en investeringen is beperkt

In de interviews werden het gebrek aan een recurrente financiering van strategische investeringen en de beperkte beschikbaarheid van middelen voor investeringen als belangrijke uitdagingen voor de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen aangestipt. De Vlaamse instellingen staan hierin niet alleen. Weinig financieringsmodellen voor hoger onderwijs voorzien een expliciete subsidiëring van strategische doelstellingen. Een opmerkelijke uitzondering is Finland, dat 15 % van de totale overheidsfinanciering aan de universiteiten en 5 % van de totale financiering aan de hogescholen toewijst voor strategische ontwikkeling. Deze fondsen worden aan de instellingen toegewezen in ruil voor in prestatieovereenkomsten bepaalde strategieën.

De toewijzing van middelen voor investeringen verdient bijzondere aandacht. De Vlaamse stakeholders vinden het niveau van de jaarlijkse overheidsfinanciering voor investeringen in de afgelopen jaren (ongeveer EUR 33 miljoen) zeer ontoereikend. Nochtans staat het de instellingen vrij om hun basisfinanciering voor investeringen te gebruiken, wat veel instellingen ook doen. Hoewel er argumenten lijken te zijn voor een verhoging van de financiering voor investeringen, is het op basis van de voor deze evaluatie beschikbare gegevens moeilijk om specifiek aanbevelingen te formuleren over het niveau van de hiervoor vereiste middelen. Vooral in het licht van de concurrerende druk op de overheidsuitgaven zal

op Vlaams niveau een verdere analyse nodig zijn van de behoefte aan investeringen in de sector van het hoger onderwijs en van de opties om ze te financieren. Gelet op het relatief lage niveau van de financiering die voor investeringen is bestemd en het wijdverbreide gebruik van andere fondsen voor investeringen op institutioneel niveau zou men de logica van het behoud van een aparte financiering in twijfel kunnen trekken.

Aanbevelingen

8. De Vlaamse regering zou moeten overwegen om de bestaande of geplande gerichte financiering van de hogeronderwijsinstellingen (los van de werkingsmiddelen) te bundelen in een **'strategisch investeringsfonds voor de ondersteuning van de hogeronderwijsinstellingen'**, om de doelstellingen van de voorgestelde institutionele overeenkomsten te bereiken. De bestaande financiering voor investeringen zou in dat fonds kunnen worden opgenomen. Dit kan leiden tot een vereenvoudiging van de financieringsstromen en kan ook de afhankelijkheid van potentieel omslachtige oproepen tot het indienen van voorstellen verminderen, terwijl er een verband zou blijven bestaan tussen de doelstellingen (vastgelegd in institutionele overeenkomsten) en de ontvangen financiering. Als de optie van de implementatie van institutionele overeenkomsten zou worden aanvaard, zou financiering kunnen worden verstrekt in ruil voor de uitvoering van de institutionele overeenkomst en de rapportage over haar voortgang. Als voldoende financiering beschikbaar zou zijn, zou men de betaling van een 'bonus' op het eind van de periode van de overeenkomst kunnen overwegen, naar het huidige Nederlandse model.
9. De Vlaamse Regering zou in samenwerking met de hogeronderwijssector **de noden aan investeringen** van de sector van het hoger onderwijs moeten **onderzoeken en kwantificeren** als basis voor de strategische besluitvorming over het toekomstige beleid voor de ondersteuning van investeringen. Een transparante analyse van de noden aan investeringen en van de haalbaarheid van alternatieve financieringsopties (lenen, investeringen uit de privésector aantrekken enz.) kan een solide basis vormen voor toekomstige beleid. Indien een bijkomende financiering zowel vereist als beschikbaar is, zou ze kunnen worden verstrekt via de werkingsmiddelen of het hierboven voorgestelde 'strategisch investeringsfonds'.

1.3 Een in het algemeen robuust model voor de financiering van het onderzoek, met ruimte voor verbetering

De Vlaamse overheid verstrekt de hogeronderwijsinstellingen een aanzienlijke directe onderzoeksfinanciering

De Vlaamse hogeronderwijsinstellingen hebben toegang tot een diverse reeks publieke financieringsstromen voor de ondersteuning van hun onderzoek. De universiteiten ontvangen een basisfinanciering voor onderzoek in de vorm van werkingsmiddelen, die voornamelijk voor personeel en werkingskosten worden gebruikt. In 2020 bedroeg deze subsidie ongeveer 385 miljoen euro voor de vijf Vlaamse universiteiten. Deze wordt verdeeld volgens een formule die rekening houdt met het aantal verleende doctoraten, bibliometrische indicatoren en een variabele voor de benoeming van academisch personeel. Daarnaast verstrekt de Vlaamse Regering:

- Een voor fundamenteel onderzoek bestemde subsidie aan de universiteiten, die iedere universiteit zelf intern verdeelt: de Bijzondere Onderzoeksfondsen of BOF – 220 miljoen euro in 2020;
- Fondsen voor de ondersteuning van de ontwikkeling van onderzoekscapaciteit in academische programma's die in 2013 van de hogescholen aan de universiteiten werden overgedragen: de Aanvullende Onderzoeksmiddelen – 86 miljoen euro in 2020;
- Een subsidie voor de fondsen van de associaties van universiteiten en hogescholen voor de ondersteuning van strategisch basisonderzoek en toegepast wetenschappelijk onderzoek en om de overdracht en valorisatie van kennis te bevorderen, die iedere associatie zelf intern verdeelt volgens een intern reglement afgestemd op de regelgeving en hun strategisch plan: de Industriële Onderzoeksfondsen of IOF, en daarnaast een financiering ter bevordering van de wisselwerking en samenwerking tussen de associatie en het bedrijfsleven (in de Vlaamse context 'interfaceactiviteiten' genoemd) – 51,7 miljoen euro (IOF) en 4,5 miljoen euro (interfaceactiviteiten) in 2020; en
- Fondsen voor Praktijkgericht Wetenschappelijk Onderzoek (PWO) in de hogescholen, toegekend als bijkomende component van de werkmiddelen van deze instellingen (PWO-middelen) – 30 miljoen euro in 2020.

Daarnaast kunnen onderzoekers van de vijf universiteiten extern competitieve onderzoekssubsidies aanvragen, die worden beheerd door het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (FWO). Dit is de voornaamste financieringsbron voor doctorale en postdoctorale onderzoekers en een belangrijke financieringsbron voor fundamenteel onderzoek, goed voor ongeveer 6 % van de totale inkomsten van de vijf universiteiten in 2019 (Vlaamse overheid, 2020). Deze evaluatie focust op de rechtstreekse institutionele onderzoekssubsidies en niet op de door het FWO verstrekte externe competitieve financiering. De analyses in deze studie onderzochten de financieringsmix voor verschillende types onderzoek, het ontwerp van prestatiegedreven financieringsmechanismen, het vraagstuk van de algemene onkosten van het onderzoek en de verdeling van de publieke onderzoeksfianciering tussen de universiteiten en de niet-universitaire sectoren.

De huidige mix van financieringsstromen geeft de onderzoekers een aanzienlijke vrijheid om zich aan nieuwsgierigheidsgedreven, missiegericht en toegepast onderzoek te wijden

Deze studie heeft de toewijzing van onderzoeksfianciering aan de hogeronderwijsinstellingen vanuit een noodzakelijkerwijs breed perspectief onderzocht, zonder te kijken naar de focus en de distributie van de huidige onderzoeksprojecten in de Vlaamse universiteiten en hogescholen. Toch toont de beschikbare informatie over de beleidsinstrumenten en de distributie van de middelen hiervoor volgens het type onderzoek dat, de Vlaamse overheid voor het onderzoek aan de universiteiten omvangrijke en gediversifieerde middelen verstrekt. De onderzoekscomponent van de basisfinanciering van de universiteiten erkent de noodzaak van de ondersteuning van onderzoek als een van de pijlers van het universiteitssysteem. De Bijzondere Onderzoeksfondsen (BOF) leveren financiering geormerkt voor fundamenteel onderzoek, zodat de universiteiten hun onderzoeksprofielen kunnen ontwikkelen en de instellingen vrijwel volledig vrij zijn in de interne toewijzing en het gebruik van deze fondsen. De Industriële Onderzoeksfondsen (IOF) leveren aanzienlijke middelen voor strategisch fundamenteel en toegepast onderzoek en bevorderen de rechtstreekse samenwerking tussen universiteiten en hogescholen en tussen de hoger onderwijssector en de bedrijfswereld. Deze interne fondsen worden aangevuld door het competitieve financieringssysteem van het FWO en uitgebreide activiteiten in contractonderzoek.

De wetenschappelijke onderbouwing voor de aanbeveling van een bepaalde verhouding tussen de financiering van enerzijds strategisch of missie georiënteerd onderzoek (waarin de financierder van het onderzoek duidelijke prioriteiten stelt) en anderzijds nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek (waarin de onderzoekers vrij hun prioriteiten kunnen kiezen) is vrij zwak. Bovendien zijn de nationale en internationale

gegevens over de uitgaven voor deze types onderzoek potentieel misleidend, vanwege de inherente dubbelzinnigheid van de gebruikte definities en de moeilijkheid om de overheidsuitgaven op een bevredigende manier volgens het type onderzoek in te delen. Als er al een argument zou bestaan om het huidige evenwicht tussen missiegeoriënteerd en nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek in het Vlaams hoger onderwijs aan te passen, zou het gebaseerd moeten zijn op een meer diepgaande analyse van de onderzoeksactiviteit van de universiteiten en op bewijzen dat de huidige focus van de middelen bepaalde types onderzoek zou benadelen. Rekening houdend met de beperkte internationale gegevens is deze studie het eens met de evaluatie van 2018 van het Vlaamse systeem voor onderzoeksfinanciering (Van der Beken, De Coen, Van Hoed, Goffin, & Mertens, 2018) dat er geen dwingende reden bestaat om de huidige verdeling van de fondsen tussen de verschillende financieringsstromen voor het onderzoek te wijzigen.

Het niveau van de financiering die via deze stromen wordt verstrekt, is echter een andere zaak. Het onderzoek aan de Vlaamse universiteiten is zeker niet slecht gefinancierd, vergeleken met de gemiddelde financiering in andere OESO-lidstaten. Toch besteedt Vlaanderen in absolute cijfers minder aan zijn universitair onderzoek dan sommige vergelijkbare regio's, zoals de Scandinavische landen, die over enkele van de beste onderzoekssystemen van de OESO beschikken en waaraan Vlaanderen legitiem kan worden getoetst (OESO, 2021). Onverminderd de beperkingen van de streefdoelen voor de onderzoeksuitgaven, is het ook duidelijk dat de Vlaamse Regering haar eigen doel van een besteding van 1 % van het bbp aan de publieke financiering van onderzoek en ontwikkeling nog niet heeft bereikt. In 2019 bedroegen de onderzoeksuitgaven van de Vlaamse Regering ongeveer 0,7 % van het bbp. Wanneer ook het Vlaamse deel van de onderzoeksuitgaven van de Belgische federale regering in aanmerking wordt genomen, stijgt dit naar 0,8 %, en met de fondsen uit de kaderprogramma's van de Europese Unie wordt het 0,87 % (Debackere, Hoskens, Joosten, Verheyden, & Viaene, 2021, p. 21). Rekening houdend met de sterke prestaties van het Vlaamse universitaire onderzoekssysteem volgens objectieve – zij het onvolmaakte – metingen van de productiviteit en de kwaliteit van het onderzoek en de goede prestaties van systemen met hogere financieringsniveaus, zouden meer investeringen in onderzoek in de sector gerechtvaardigd kunnen zijn.

Aanbevelingen

10. Voor zover de overheidsfinanciën het mogelijk maken, **kan de Vlaamse Regering legitiem de overheidsfinanciering van het onderzoek in het hoger onderwijs blijven verhogen** in het kader van de ruimere inspanningen om het doel van de regering te bereiken, namelijk een uitgave van het equivalent van 1 % van het Vlaamse bbp aan onderzoek en ontwikkeling uit overheidsfondsen (met inbegrip van federale en Europese fondsen). In lijn met de bovenstaande overwegingen zijn er ook argumenten om **het aandeel van de hogescholen in de totale publieke onderzoeksfinanciering te verhogen**, zodat zij hun capaciteit voor praktijkgericht onderzoek kunnen ontwikkelen. Dit zou een prioriteit kunnen zijn voor de toewijzing van bijkomende financiering wanneer deze beschikbaar wordt. Bij gebrek aan sterke argumenten voor een herschikking van de onderzoeksfinanciering voor de universiteiten zouden andere beschikbare bijkomende fondsen kunnen worden gebruikt om de hogescholen een groter aandeel te geven van de middelen die via alle grote kanalen voor onderzoeksfinanciering door de overheid worden verdeeld.

De bestaande prestatiegerelateerde modellen voor de subsidiëring van het institutionele onderzoek geven positieve signalen, maar men zou het systeem kunnen stroomlijnen en naar een meerjarige financiering kunnen overgaan

De Vlaamse methodes voor de toewijzing van institutionele onderzoeksmiddelen aan de universiteiten en de associaties van universiteiten en hogescholen gebruiken prestatiemetingen om de kwaliteit en de impact van het gefinancierde onderzoek in de hogeronderwijsinstellingen te bevorderen. De implementatie van deze prestatiegebaseerde toewijzingsmodellen viel samen met een beduidende verbetering van de productiviteit en de impact van het onderzoek aan de Vlaamse universiteiten, hoewel de precieze bijdrage van de financieringsmodellen aan deze trends niet kan worden bewezen.

In het licht van het al hoge prestatieniveau van de Vlaamse universiteiten m.b.t. onderzoek zijn de recente vermindering van het gewicht van de outputindicatoren in de formule voor de toewijzing van de Bijzondere Onderzoeksfondsen (de BOF-sleutel) en de invoering van meer genuanceerde indicatoren voor samenwerking en interdisciplinair onderzoek positieve elementen. Gelet op de bewijzen over de impact van door indicatoren gedreven financieringsmodellen zou het onverstandig zijn om het vermogen te overschatten van deze nieuwe indicatoren om de onderzoekers en instelling tot bepaalde gedragspatronen aan te zetten. Anderzijds werpen initiatieven zoals de Interuniversitaire BOF-projecten ('iBOF') opgezet ter bevordering van de samenwerking tussen de universiteiten, reeds vruchten af, en geeft de aangepaste BOF-sleutel de onderzoeksgemeenschap een duidelijk en positief signaal m.b.t. de beleidsprioriteiten.

Zowel het model voor de toewijzing van de variabele onderzoekscomponent van de werkingsmiddelen als de BOF-sleutel belonen prestaties, maar de twee toewijzingssystemen gebruiken verschillende parameters en wegingen. Deze verschillen zijn het gevolg van de historische ontwikkeling van de twee mechanismen, maar er is geen duidelijke logica die ze verklaart. Bovendien schept het bestaan van twee systemen voor de berekening van twee afzonderlijke institutionele toewijzingen voor onderzoek aan dezelfde vijf universiteiten een bijkomende administratieve werklust, aangezien men elk jaar twee reeksen berekeningen moet maken.

Meer algemeen melden zowel het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (AHOVOKS) als het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) dat de jaarlijkse berekening van de verdeling van de financiering een aanzienlijke inspanning vergt maar meestal tot relatief kleine wijzigingen in deze verdeling leidt. Zoals reeds besproken, behoudt men beter een relatief nauw – en regelmatig herzien – verband tussen de studentgerelateerde activiteit en de financiering die de instellingen ontvangen, aangezien de hogeronderwijsinstellingen slechts gedeeltelijke controle hebben over de inschrijving en de studievoortgang van de studenten. Voor het onderzoek is dat minder het geval. De onderzoeksstrategieën en de aanwerving van onderzoekers vallen volledig onder de controle van de instellingen. Gezien onderzoek een activiteit over lange termijn is, met outputs en impacts die trager evolueren dan bij onderwijs, is dit een reden te meer voor een langere tijdshorizon voor de toewijzing van financiering. Men zou kunnen overwegen om de middelen voor onderzoek voor langere periodes aan de hogeronderwijsinstellingen toe te wijzen en hun prestaties aan de hand van de bestaande parameters te gebruiken voor een periode van langer dan een jaar .

Aanbevelingen

11. Om het systeem van de onderzoeksfinanciering te stroomlijnen, zou de Vlaamse Regering in samenwerking met de universiteiten **de impact van de toewijzing van de onderzoekscomponent aan de universiteiten volgens de distributieparameters van het BOF-sleutel**, wat zou maken dat men de verdeling slechts eenmaal moet berekenen, **moeten analyseren**. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat het onderzoeksluik van de werkingsmiddelen (dit is 45 % van de werkingsmiddelen) van de universiteiten wordt verdeeld in dezelfde verhoudingen als die van het BOF (dus gebaseerd op de BOF-sleutel). Deze analyse zou moeten bekijken hoe men maatregelen kan ontwerpen om de impact van de wijziging van het budget dat elke instelling ontvangt te beperken.
12. De Vlaamse overheid moet op termijn **de gedetailleerde impact analyseren van de toewijzing van het BOF-middelen aan de universiteiten via de parameters van de huidige BOF-sleutel, voor periodes van vier of vijf jaar**, in lijn met de periodiciteit van de hierboven voorgestelde institutionele overeenkomsten. Dit zou de administratieve werklust van het financieringsmodel helpen verlagen, maar zou ook mechanismen vereisen om de financiële impact van prestatiewijzigingen op individuele universiteiten te beperken wanneer de verdeelsleutel om de vier of vijf jaar opnieuw wordt berekend. De verdeelsleutel voor de Industriële Onderzoeksfonds (IOF) zou eveneens met dezelfde termijnen en een soortgelijke aanpak kunnen werken.
13. Om de verantwoording en de transparantie te verzekeren, vooral bij een overstap naar een meerjarige financiering, moet de Vlaamse overheid overwegen om te eisen dat de universiteiten **institutionele onderzoeksstrategieën ontwikkelen en publiceren**, met uitleg over de prioriteiten voor de investering van de overheidsfondsen die zij voor onderzoek ontvangen (de onderzoekscomponent van de operationele fondsen, het BOF en het IOF). Dit moet samengaan met een overzicht van de maatregelen die worden genomen om de relevantie en effectiviteit van het gebruik van deze fondsen te verzekeren. De institutionele onderzoeksstrategieën, die zouden voortbouwen op de bestaande institutionele strategieën, zouden **kunnen worden opgenomen in de hierboven voorgestelde institutionele overeenkomsten**. Elke gecentraliseerde prioritering van de onderzoeksactiviteit zou voldoende ruim moeten zijn om individuele onderzoekers en onderzoeksteams in staat te stellen hun onderzoekswerk af te stemmen op veranderende noden en omstandigheden. Bovendien moeten de strategieën duidelijk maken hoe men nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek op lange termijn zal bevorderen en beschermen.

De algemene onkosten verbonden aan competitief onderzoek zijn een uitdaging, maar er is meer transparantie nodig over de werkelijke kosten van de activiteiten in het hoger onderwijs

Zonder ze te kunnen kwantificeren, is het duidelijk dat de Vlaamse universiteiten de financiële gevolgen voelen van een toename van het aantal door externe partners gefinancierde onderzoeksprojecten en onderzoekers, met een toename van de algemene kosten (faciliteiten en personeel van gedeelde en centrale diensten). Wanneer onderzoeksprojecten door externe partners worden gefinancierd maar men onvoldoende rekening houdt met de algemene onkosten, moeten de instellingen het tekort uit hun interne middelen compenseren. Het is belangrijk dat de beleidsmakers verzekeren dat een ambitie om de onderzoeksactiviteit op te drijven niet ten koste gaat van de onttrekking van middelen van de instelling aan andere kerntaken, in het bijzonder het leren en het onderwijs.

De berekening van de algemene kosten van de instelling moet transparant en verifieerbaar zijn door de financierende instanties, de verkozen vertegenwoordigers en geïnteresseerde burgers. Momenteel is dit in het Vlaamse hoger onderwijs onmogelijk bij gebrek aan een transparante en consistent toegepaste op de activiteiten gebaseerde kostenboekhouding. De ervaring met de implementatie van dergelijke kostenmodellen van meerdere Europese systemen voor hoger onderwijs, vooral in de Scandinavische landen, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, heeft hun waarde aangetoond voor het begrip en de verduidelijking van de kostenstructuren in hogeronderwijsinstellingen.

Aanbevelingen

14. Voor zover de middelen het toelaten, moet de Vlaamse overheid **maatregelen nemen om de tarieven van de algemene kosten die worden aangerekend voor middelenintensieve onderzoeksprojecten die via Vlaamse externe competitieve publieke financieringsinstrumenten worden gefinancierd** (in het bijzonder het Fonds voor Wetenschappelijk onderzoek) beter uit te lijnen op de benchmark van 25 % die het programma Horizon Europe van de Europese Unie hanteert. Voor bepaalde soorten toelagen, met inbegrip van onderzoeksbeurzen, kunnen lagere algemene kosten gepast zijn. Bij de herziening van het beleid voor de algemene kosten zou het nuttig zijn de instanties die onderzoek financieren in de geselecteerde vergelijkingssystemen te raadplegen om van hun ervaring te leren.
15. Als de toegekende overheadpercentages binnen externe competitieve publieke financieringsinstrumenten worden opgetrokken, moet men eisen dat de hogeronderwijsinstellingen **dezelfde tarieven toepassen voor door privésponsors gefinancierd onderzoek**.
16. Om de kosten en het gebruik van de fondsen in het hoger onderwijs transparanter te maken voor de overheid en de samenleving, moet de Vlaamse sector van het hoger onderwijs **gemeenschappelijke normen ontwikkelen en een op activiteiten gebaseerde kostenboekhouding toepassen** – eerst voor de universiteiten en uiteindelijk voor de gehele sector van het hoger onderwijs. Een dergelijk systeem moet de hogeronderwijsinstellingen in staat stellen de indirecte kosten van verschillende activiteiten op een vergelijkbare manier te rapporteren en zal een argument zijn voor een hogere financiering van de algemene kosten in extern gefinancierd onderzoek. De gemeenschappelijke normen voor de op activiteiten gebaseerde kostenboekhouding moet gebruikmaken van de bestaande modellen voor kostenboekhouding die de universiteiten hanteren en moeten zo eenvoudig mogelijk zijn, om de administratieve werklast tot het minimum te beperken. De normen moeten evenwel de productie van betrouwbare, transparante en vergelijkbare informatie mogelijk maken. Men kan gebruikmaken van de ervaring van de Scandinavische landen, Ierland en het Verenigd Koninkrijk, die dergelijke systemen met succes hebben ingevoerd.

Praktijkgericht onderzoek in de hogescholen krijgt te weinig financiering

De formules voor de toewijzing van onderzoeksfinanciering aan de universiteiten lijken billijk en worden in de universitaire sector niet betwist. Het toewijzingsmodel voor de financiering van praktijkgericht onderzoek bij de hogescholen, met het aantal ingeschreven studenten als parameter voor de toewijzing, is eveneens degelijk, gelet op het sterke verband tussen dat onderzoek en het beroepsgeoriënteerde onderwijs in de hogescholen. Toch lijkt het, op basis van de raadplegingen in het kader van deze studie, dat het huidige niveau van de basisfinanciering voor praktijkgericht onderzoek in de hogescholen vrijwel

zeker te laag is om ze in staat te stellen hun onderzoekscapaciteiten te ontwikkelen en hun wettelijk vastgelegde onderzoekstaak uit te voeren.

Terwijl de individuele hogescholen hun eigen strategieën voor praktijkgericht onderzoek hebben ontwikkeld en stappen zetten om hun interne onderzoekscapaciteit op te drijven, heeft het studieteam weinig aanwijzingen gevonden van een coherente Vlaamse strategie voor het onderzoek in de hogescholen die als leidraad zou kunnen dienen voor toekomstige investeringen in de sector.

Aanbevelingen

17. Als basis voor bijkomende investeringen in praktijkgericht onderzoek in de hogescholen, opdat deze instellingen een nog grotere bijdrage aan de Vlaamse onderzoeksinspanning zouden kunnen leveren, zou de sector van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap een **systemische brede strategie voor praktijkgericht onderzoek** moeten ontwikkelen. De hogescholen zouden die strategie samen kunnen ontwikkelen, met steun van de relevante overheidsdiensten en stakeholderorganisaties, en met nadruk op prioriteiten als capaciteitsontwikkeling en effectieve benaderingen voor de structurering en implementatie van praktijkgericht onderzoek in de hogescholen.
18. De Vlaamse Regering zou een gedeelte van de hierboven voorgestelde verhoging van de onderzoeksfinanciering door de overheid moeten gebruiken **om de middelen voor praktijkgericht onderzoek in de hogescholen te verhogen** (ze worden momenteel door het Ministerie van Onderwijs en Vorming beheerd). Dit moet zodanig gebeuren dat zowel het financieringsniveau van de instellingen als het aandeel in de totale enveloppe van de overheidsfinanciering voor praktijkgericht onderzoek worden verhoogd.
19. In ruil voor de grotere investering kan de Vlaamse overheid terecht eisen dat de hogescholen **institutionele strategieën voor praktijkgericht onderzoek ontwikkelen**, vergelijkbaar met de reeds vermelde eis dat de universiteiten onderzoeksstrategieën ontwikkelen. Net als bij de universiteiten kunnen deze institutionele strategieën worden opgenomen in institutionele overeenkomsten, als dat instrument wordt geïmplementeerd, of kunnen ze als zelfstandige documenten bestaan.

1.4 Een breed systeem voor financiële steun en studentenvoorzieningen

De Vlaamse Regering geeft studenten financiële steun en verstrekt de hogeronderwijsinstellingen een voor studentenvoorzieningen geormerkte financiering

De Vlaamse Regering geeft studenten uit gezinnen met een laag inkomen rechtstreekse financiële steun in de vorm van niet-terugvorderbare studietoelagen. Het bedrag van de toelage voor de student hangt af van het gezinsinkomen, dat tussen vastgestelde onder- en bovengrenzen moet liggen. De criteria om ervoor in aanmerking te komen, omvatten zowel inkomensgrenzen als een puntensysteem dat rekening houdt met andere gezinsfactoren. Ze zijn gebaseerd op een systeem van studietoelagekredieten. Elke student ontvangt een 'rugzak' met 60 punten studietoelagekrediet en een 'joker' van 60 kredietpunten bij de eerste inschrijving in het hoger onderwijs. Het aantal studiepunten waarvoor de student zich inschrijft, wordt afgetrokken van de kredietpunten en voor elk behaald studiepoint worden kredietpunten 'teruggewonnen'.

In het academiejaar 2019/20 ontving gemiddeld 30 % van de studenten van de hogescholen en 17 % voor de universiteiten een studietoelage (Vlaamse overheid, 2021). Het aantal begunstigden van studietoelagen in de hogescholen steeg met 19 % tussen 2017/18 en 2019/20. Dit weerspiegelt gedeeltelijk de opname vanaf 2019 van de graduaatsopleidingen in de hogescholen en de instroom van studenten met een lagere sociaaleconomische achtergrond die daarmee gepaard ging.

Alle studenten betalen studiegeld (=inschrijvingsgeld) om in de Vlaamse Gemeenschap hoger onderwijs te volgen. Studenten die hetzij in aanmerking komen voor een studietoelage of er bijna voor in aanmerking komen, betalen minder. In het academiejaar 2020/21 varieerden de studiegelden van 112 euro voor een voltijdse inschrijving (= 60 studiepunten) voor een jaar voor wie een volledige studietoelage krijgt, tot bijna 950 euro voor studenten die niet in aanmerking komen voor financiële steun van de overheid.

Naast het systeem van de rechtstreekse steun voorziet de Vlaamse Regering ook een meer indirecte bijstand voor de studenten, subsidies voor studentenvoorzieningen (STUVO) voor elke hogeronderwijsinstelling. De totale overheidsfinanciering voor studentenvoorzieningen, die als geoordeelde subsidie aan de universiteiten en hogescholen wordt betaald bovenop de werkingsmiddelen, bedraagt ongeveer 50 miljoen euro per jaar. De wetgeving definieert zes werkvelden waaronder catering, huisvestingsdiensten en voorzieningen voor studenten met mentale of fysieke beperkingen. Instellingen en instanties die in elke instelling toezicht houden op de studentenvoorzieningen (de 'STUVO-raad') hebben een grote vrijheid voor de manier waarop de diensten worden georganiseerd.

Het systeem van de studietoelagen is goed georganiseerd, maar men zou de methode voor de toewijzing van institutionele fondsen voor studentenvoorzieningen kunnen herzien

Het systeem van de studietoelagen en het gerelateerde systeem van de lagere studiegelden in de Vlaamse Gemeenschap zijn zorgvuldig ontworpen om de financiële barrières voor de toegang tot hoger onderwijs te verlagen voor studenten met een laag inkomen. Volgens gegevens uit een reeks OESO-lidstaten zijn toelagen een effectieve manier om de toegang tot hoger onderwijs te verruimen. Dit is waarschijnlijk ook het geval voor de Vlaamse Gemeenschap. Het Vlaamse toelageprogramma is bijzonder flexibel in termen van het aantal initiële opleidingen waarvoor een student financiële steun kan krijgen, maar geeft met het systeem van de studietoelagekredieten ook incentives voor de studievoortgang en behalen van het diploma. Het huidige systeem heeft een breed draagvlak in de sector van het hoger onderwijs en bij de studentengroepen die voor deze studie werden geraadpleegd.

Hoewel ze niet volstaat om de totale studiekosten te dekken, is de hoogte van de toelage in de Vlaamse Gemeenschap vergelijkbaar met die in andere welvarende Noord-Europese landen. In deze context zijn er geen dwingende argumenten voor een aanpassing van het toelagesysteem of, meer bepaald in het licht van de concurrerende aanspraken op overheidsfinanciering, voor beduidende aanpassingen van het niveau van de toelagen op korte tot middellange termijn. Men zou echter wel de studenten beter kunnen informeren over de totale kosten van het volgen van hoger onderwijs.

Anderzijds zou het aangewezen zijn om de huidige methode voor de toewijzing van de toelage bestemd voor studentenvoorzieningen (STUVO) aan de hogeronderwijsinstellingen te herzien. De gegevens over de verhouding begunstigden van studietoelagen per instelling bevestigen een beduidend hogere concentratie van studenten uit een sociaaleconomisch achtergesteld milieu in de hogescholen en in bepaalde universiteiten. Men kan redelijkerwijs verwachten dat deze studenten vaker een beroep zullen doen op STUVO-diensten, en dus op meerdere werkvelden meer zullen kosten dan studenten uit een meer welvend milieu. In de interviews in het kader van deze studie werd ook de nadruk gelegd op de hoge kosten van passende ondersteuning voor studenten met beperkingen – een andere groep die ongelijk verdeeld is over de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen.

Aangezien gegevens over de begunstigden van studietoelagen en studenten met beperkingen beschikbaar zijn – deze informatie wordt immers voor de berekening van de werkmiddelen gebruikt – zou men ze als parameters voor de toewijzing van STUVO-middelen kunnen gebruiken. De toevoeging van deze bijkomende complexiteit aan het toewijzingsmodel zou gerechtvaardigd zijn als dit ertoe leidt dat de financieringsniveaus beter overeenkomen met de noden van de individuele instellingen en de studenten aan die instellingen. De hogeronderwijsinstellingen maken zich echter terecht zorgen over de manier waarop studenten uit verschillende doelgroepen worden gedefinieerd en over het risico dat instellingen het systeem zouden exploiteren om bijkomende middelen te vragen. Aangezien de implementatie van een dergelijke wijziging binnen een vaste enveloppe zowel verliezers als winnaars zou opleveren en de financiering van de STUVO-diensten in de verliezende instellingen zou kunnen ontwrichten, veronderstelt de enige realistische wijziging een bijkomende financiering. Terwijl de aantallen begunstigden van studietoelagen en studenten met beperkingen logische variabelen lijken die men in een herziene formule voor de toewijzing van de STUVO-middelen kan gebruiken, zal het uiteraard belangrijk zijn dat men het systeem aanpast in nauwe samenwerking met de specialisten uit de studentenvoorzieningen.

Aanbevelingen

20. Vertrekkend van de bestaande studies over studiekosten en mogelijk met de Amerikaanse concepten 'cost of attendance', 'expected family contribution' en 'financial need' als inspiratiebron, moeten de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen, in samenwerking met de Vlaamse overheid, opties voor een **betere informatieverstrekking over de totale studiekosten van studenten** overwegen. Mogelijke informatiebronnen zijn simulaties van de kosten van het hoger onderwijs voor verschillende studentprofielen in verschillende studiegebieden, als aanvulling op de informatie over het toelagesysteem. Deze actie zou overeenstemmen met de aanbevelingen van het recente advies van de Vlaamse Onderwijsraad over de betaalbaarheid van het hoger onderwijs (VLOR, 2021).
21. Als basis voor bijkomende consultaties en beslissingen zou de Vlaamse overheid in samenwerking met de hogeronderwijssector moeten **analyseren hoe de toewijzing van de STUVO-middelen aan de hogeronderwijsinstellingen kan worden aangepast** om de instellingen met een groter aandeel studenten met bijkomende leernoden bijkomend te financieren. De invoering van een dergelijk systeem zou wel een bijkomende financiering vereisen, om te verzekeren dat de jaarlijkse STUVO-financiering van de instellingen niet significant daalt .

Het voorzien van financiële steun voor studenten om de studiekeuzes te beïnvloeden is in de Vlaamse context waarschijnlijk weinig doeltreffend, maar stimulansen voor studievoortgang verdienen verdere analyse

Er bestaat weinig internationaal bewijsmateriaal over de doeltreffendheid van aanvullende studietoelagen of equivalente financiële steunmechanismen om de studenten in de keuze van hun studieprogramma's te sturen. Een van de uitdagingen van het gebruik van steunmechanismen om bepaalde studiekeuzes te stimuleren, is het feit dat de studiekeuze in het algemeen – en de juiste studiekeuze in het bijzonder – van veel niet-financiële factoren afhangen. De belangstelling en de aanleg van de student voor bepaalde studiegebieden blijven cruciaal. In een systeem met open toegang en lage studiegelden, zoals dat van de Vlaamse Gemeenschap, is het ook onwaarschijnlijk dat mechanismen (zoals korting op studiegelden) waarmee in de Verenigde Staten, dat – een selectief systeem met hoge studiegelden kent, – wordt

geëxperimenteerd rechtstreeks toepasbaar zouden zijn, zelfs als hun doeltreffendheid in sommige contexten zou kunnen worden aangetoond.

Het huidige Vlaamse model van financiële steun aan de studenten schept stimulansen voor de voortgang en de voltooiing van de opleidingen. Een eerdere aanbeveling stelt voor om het huidige systeem van het leerkrediet te herzien en te verfijnen, omdat het de studenten onvoldoende lijkt te stimuleren om zich voor voldoende studiepunten in te schrijven en om te werken aan een snelle studievoortgang en een tijdig afstuderen. In deze context zal het belangrijk zijn dat men de systemen van het leerkrediet en het studietoelagekrediet goed op elkaar afstemt. Zonder meer gedetailleerde gegevens en simulaties van de impact van wijzigingen van het systeem van het studietoelagekrediet, kan men niet besluiten of het huidige systeem moet worden aangepast om een goed evenwicht te verzekeren tussen het stimuleren van de studievoortgang en het toestaan van een marge voor initiële mislukkingen of heroriëntaties in het studietraject.

Aanbeveling

22. In het kader van de hierboven aanbevolen herziening van het leerkredietstelsel, zou de Vlaamse overheid ook het systeem van het studietoelagekrediet moeten herzien, om te verzekeren dat het sterke stimulansen levert voor de voortgang en de voltooiing en dat de twee systemen op elkaar afgestemd zijn.

1.5 De verhouding studenten/personeel, het genderevenwicht en de digitale vaardigheden vragen aandacht

Veel aspecten van de tewerkstelling in de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen zijn gevat via generieke regelgeving

Het statuut en de arbeidsvoorwaarden van het academisch en niet-academisch personeel in de Vlaamse Gemeenschap verschillen tussen de universiteiten en de hogescholen. Deze verschillen weerspiegelen de onderscheiden missies van de twee types instellingen en hun historische ontwikkeling. De loopbaanstructuren en de voorwaarden van het academisch personeel van de kunstopleidingen (in hogescholen) en van de Hogere Zeevaartschool Antwerpen zijn afgestemd op die van de universiteiten, maar voor het overige valt dit personeel onder de tewerkstellingsregels van de hogescholen. In 2020 telden de Vlaamse universiteiten het equivalent van meer dan 27.000 voltijdse arbeidsplaatsen voor academisch personeel en onderzoekers, met ongeveer 13 % zelfstandig academisch personeel (ZAP) en 45 % doctorale en postdoctorale onderzoekers (VLIR, 2020). De 16 hogescholen telden in 2019 het equivalent van 7.600 voltijdse onderwijskrachten, naast ongeveer 3.300 VTE's administratief en technisch personeel (Vlaamse overheid, 2020).

Bepaalde aspecten van het personeelsbeleid van het Vlaamse hogeronderwijssysteem – met name personeelscategorieën, statuten, lonen en pensioenen – worden door generieke regelgeving gevat, met verschillende regelingen voor de universiteiten en de hogescholen. Andere aspecten van het personeelsbeleid, zoals de invulling van de opdrachten, de evaluaties of de professionalisering, worden door de individuele hogeronderwijsinstellingen beheerd. Collectieve arbeidsovereenkomsten tussen de vakbonden en de werkgevers van het hoger onderwijs bestaan in het Vlaamse hoger onderwijs maar spelen er een minder grote rol dan in bijvoorbeeld Denemarken of Nederland.

Het Vlaamse hoger onderwijs heeft een relatief hoge verhouding studenten/personeel

De vergelijking van de verhouding studenten/personeel in het hoger onderwijs tussen landen is een hele uitdaging en men kan moeilijk optimale verhoudingen bepalen om de kwaliteit en een doelmatig gebruik van de middelen te verzekeren. De beschikbare bewijzen suggereren evenwel dat het aantal voltijds equivalente studenten per academische medewerker en onderwijskracht in het Vlaamse hoger onderwijs groter is dan in de meeste vergelijkbare systemen. Het aantal academische medewerkers en onderwijskrachten in verhouding tot de omvang van de bevolking ligt in Vlaanderen bovendien relatief laag.

Dit wordt gedeeltelijk verklaard door het feit dat postdoctorale onderzoekers in het Vlaamse hoger onderwijs zelden les geven. Dat is niet het geval in sommige andere OESO-lidstaten, waar postdoctorale onderzoekers vaker les geven en dus meetellen voor het aantal onderwijskrachten. Een andere factor is de relatief hoge personeelskosten in de academische wereld, net als in andere Belgische sectoren. Volgens de berekeningen van de OESO had België in 2020 van alle OESO-lidstaten de hoogste gecombineerde werknemers- en werkgeversbelastingen en lasten voor alleenstaanden zonder kinderen met gemiddeld inkomen (OESO, 2021). De gemiddelde totale arbeidskosten in België voor een alleenstaande zonder kinderen met gemiddeld inkomen waren in termen van koopkrachtpariteit de vierde hoogste van de OESO, na Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland.

Een economie met hoge belastingen, een sterke arbeidsbescherming en een voornamelijk uit publieke middelen gefinancierd hoger onderwijs zijn politieke keuzes met voor- en nadelen. In deze context aanvaardt een regering impliciet dat de personeelskosten in het hoger onderwijs hoog zullen zijn en dat de academische en onderwijsbetrekkingen die een kwaliteitsvol hogeronderwijssysteem vereist vrijwel uitsluitend uit de publieke begroting zullen worden gefinancierd. Dit onderzoeksrapport suggereert dat de instellingen een gedeelte van de hierboven aanbevolen bijkomende financiering van het hoger onderwijs productief zouden kunnen gebruiken om bijkomende academische arbeidsplaatsen te creëren. Een dergelijke creatie van dure arbeidsplaatsen zou gericht moeten worden gepland, zodat de impact op de verlaging van de verhouding studenten/personeel het meest voelbaar is waar dat het dringendst nodig is, en om bijkomende loopbaankansen te scheppen voor jonge academici in de domeinen met de grootste vraag.

Aanbeveling

23. Met het oog op a) de verlaging van de verhoudingen studenten/personeel als ondersteuning van de onderwijskwaliteit in de programma's waar de behoefte het grootst is en b) de expansie van de onderzoeks- en onderwijscapaciteit in prioritaire gebieden die de hogeronderwijsinstellingen identificeren, moet de Vlaamse Regering **ervoor zorgen dat een gedeelte van de bijkomende publieke financiering van het hoger onderwijs kan worden gebruikt om nieuwe arbeidsplaatsen te creëren**. De geplande creatie van bijkomende arbeidsplaatsen en de effecten die men hiervan verwacht, kunnen door de instellingen worden verklaard in de hoger voorgestelde institutionele overeenkomsten.

Het tot stand brengen van een divers en internationaal academisch personeelsbestand blijft een uitdaging

Er is verbetering maar mannen bekleden nog steeds verreweg de meeste hogere arbeidsplaatsen in de hogeronderwijsinstellingen van de Vlaamse Gemeenschap – in het bijzonder in de universiteiten. De goedkeuring door de universiteiten van het nieuwe *Charter Gender in Academia* (VLIR en JA, 2019) lijkt

een positieve stap en zal hopelijk tot meer verandering leiden dan de vorige reeks genderactieplannen, die naar verluidt weinig impact hadden (Roos, Mampaey, Huisman, & Luyckx, 2020). Het nieuwe Charter lijkt geen termijnen te bepalen voor de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen. Daarom zal een zorgvuldige monitoring van de vooruitgang in het behalen van de doelstellingen voor gendergelijkheid de volgende jaren bijzonder belangrijk zijn, als basis om te beoordelen of krachtigere maatregelen nodig zijn om het genderevenwicht in de hogere rangen te verbeteren.

De strenge eisen inzake de beheersing van het Nederlands voor het vaste academische personeel maken het Vlaamse hoger onderwijs relatief onaantrekkelijk – en soms gewoonweg ontoegankelijk – voor veel internationale academici en onderzoekers. Het streven naar een goede beheersing van de landstaal door vastbenoemd onderwijzend personeel en naar de bescherming van het Nederlands in de academische wereld is volstrekt legitiem. Anderzijds stelt zich de vraag of de huidige strenge en uniforme eisen nodig zijn om deze doelstellingen te bereiken. Merk op dat andere OESO-leden, zoals Quebec of Finland, maatregelen voor meer taaldiversiteit toepassen zonder hun academisch personeel zulke strenge taaleisen op te leggen. Bovendien zou men de kosten en baten van een strenge bescherming van de Nederlandse taal moeten afwegen tegen de kosten en baten van een meer internationaal personeelsbestand in het hoger onderwijs. Het is duidelijk dat de Vlaamse Regering momenteel veel belastinggeld investeert in de ondersteuning van internationale onderzoekers op doctoraal en postdoctoraal niveau die later vaak geen toegang tot vaste arbeidsplaatsen hebben. Er bestaat een risico dat daardoor de beste talenten verloren gaan voor het hogeronderwijssysteem.

Aanbevelingen

24. De Vlaamse overheid en de sector van het hoger onderwijs moeten de **voortgang ten aanzien van de doelstellingen van het Charter Gender in Academia nauw volgen** en ook nagaan of de sector van de hogescholen een equivalent initiatief nodig heeft. Als de voortgang in de universitaire sector binnen drie tot vijf jaar ontoereikend zou blijken, moet de sector overwegen om **bindende doelstellingen** voor gendergelijkheid in de hogere academische arbeidsplaatsen in te voeren.
25. Om het aandeel van het internationaal academisch personeel in het Vlaamse hoger onderwijs te verhogen, zou de Vlaamse overheid **de formulering en de toepassing van de eisen voor het Nederlands flexibeler moeten maken** voor de initiële aanstelling in vaste academische arbeidsplaatsen, met als inspiratiebron de modellen die andere OESO-lidstaten, zoals Nederland en Finland, hebben ingevoerd.

1.6 De Vlaamse Gemeenschap heeft geen overkoepelende strategie voor het hoger onderwijs

Het Vlaamse hogeronderwijssysteem zal, net als zijn tegenhangers in andere OESO-lidstaten, een grotere rol moeten spelen in het postinitieel onderwijs, in het kader van ruimere inspanningen om de burgers te steunen in de levenslange ontwikkeling van hun vaardigheden. Tegelijkertijd staan de hogeronderwijsinstellingen voor de gezamenlijke uitdaging van de benutting van het potentieel van de digitalisering om de kwaliteit en het bereik van het hoger onderwijs te versterken. Terwijl het Vlaamse hogeronderwijslandschap de afgelopen jaren sterk geëvolueerd is, het meest recent met de overdracht van de graduaatsopleidingen naar de hogescholen, zullen de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen hun profielen en activiteiten moeten aanpassen aan een veranderende omgeving. De ontwikkeling van mini-

kwalificaties ('micro-credentials'), die de bestaande diplomaprogramma's aanvullen, en het potentieel voor bijkomende specialisatie en profilering zijn belangrijke voorbeelden van domeinen waar verdere verandering waarschijnlijk en wenselijk is.

Het studieteam stelt vast dat de Vlaamse Gemeenschap geen overkoepelende strategie voor het hoger onderwijs heeft, in tegenstelling tot andere OESO-lidstaten zoals Finland (Ministry of Education and Culture, 2017), Ierland (Department of Education and Skills, 2011) en Nederland (Rijksoverheid, 2019). Het recente Voorsprongfonds (Vlaamse overheid, 2021), dat het gebruik van de Herstel- en Veerkrachtfondsen van de Europese Unie regelt, geeft enkel zeer beknopte strategische oriëntaties. Deze prioriteiten zijn echter niet vergelijkbaar met de op breed overleg gebaseerde systeembrede strategieën die men in sommige andere toonaangevende hogeronderwijssystemen ziet. Gelet op het belang van de uitdagingen rond levenslang leren, digitalisering en de verfijning van het institutionele landschap, is er nood aan een systematische en collectieve analyse van deze uitdagingen en de richting die het hogeronderwijssysteem moet kiezen om erop te antwoorden. Dit zou de basis kunnen vormen van een Vlaamse strategie voor het hoger onderwijs, zowel voor deze uitdagingen als voor onderzoeksgerelateerde onderwerpen, zoals de toekomstige organisatie en schaal van de ondersteuning van praktijkgericht onderzoek in de hogescholen.

Aanbeveling

26. Voortbouwend op het overleg in het kader van het Voorsprongfonds zouden de representatieve organisaties van de hogeronderwijsinstellingen in nauwe samenwerking met de overheid een **duidelijke en toegankelijke Vlaamse strategie voor het hoger onderwijs moeten ontwikkelen**, als één enkel basisdocument voor zowel onderwijs als onderzoek. De sector van het hoger onderwijs, de relevante overheidsdepartementen en -diensten, de vertegenwoordigers van de studenten en het personeel en andere stakeholders moeten bij het ontwikkelingsproces worden betrokken. Een dergelijke strategie kan een kader vormen voor toekomstige beleidsacties met een impact op de sector van het hoger onderwijs en voor de institutionele strategieën die in het kader van het nieuwe systeem van institutionele overeenkomsten worden ontwikkeld.

Referenties

- de Boer, H., Jongbloed, B., Benneworth, P., Cremonini, L., Kolster, R., Kottmann, A., . . . Vossensteyn, H. (2015). *Performance-based Funding and Performance Agreements in Fourteen Higher Education Systems: Report for the Ministry of Education, Culture and Science*. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Enschede. Opgeroepen op 01 04, 2021, van <https://research.utwente.nl/en/publications/performance-based-funding-and-performance-agreements-in-fourteen->
- Debackere, K., Hoskens, M., Joosten, W., Verheyden, L., & Viaene, P. (2021). *Totale O&O-intensiteit in Vlaanderen 2009-2019 "3% nota"*. ECOOM Expertisecentrum O&O Monitoring. Opgeroepen op 08 10, 2021, van https://www.ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/bestanden/3_nota_2021.pdf
- Department of Education and Skills, I. (2011). *National Strategy for Higher Education to 2030 Report of the Strategy Group*. Government Publications Office, Dublin. Opgeroepen op 09 28, 2018, van <http://hea.ie/assets/uploads/2017/06/National-Strategy-for-Higher-Education-2030.pdf>
- ECOOM. (2019). *Vlaams Indicatorenboek*. Expertisecentrum Onderzoek en Ontwikkelingsmonitoring van de Vlaamse Gemeenschap (ECOOM), Brussel. Opgeroepen op 06 02, 2021, van <https://www.ecoom.be/>
- Eurostat. (2021). *Database - Eurostat (Indicator edat_ifse_33)*. Eurostat. Opgeroepen op 06 09, 2021, van <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>
- Eurostat. (2021). *Eurostat database (Indicator edat_ifse_04)*. Eurostat. Opgeroepen op 06 09, 2021, van <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Ministry of Education and Culture. (2017). *Vision for higher education and research in 2030*. Opgeroepen op 08 14, 2020, van <https://minedu.fi/en/vision-2030>
- O Shea, S., & O Hara, J. (2020). The impact of Ireland's new higher education system performance framework on institutional planning towards the related policy objectives. *Higher Education*, 80(2), 335-351. doi:10.1007/s10734-019-00482-5
- OESO. (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. OECD Publishing, Parijs. doi:<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>.
- OESO. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/69096873-en>
- OESO. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/b35a14e5-en>
- OESO. (2021). *Main Science and Technology Indicators*. Opgeroepen op 06 02, 2021, van <https://www.oecd.org/sti/msti.htm>
- OESO. (2021). *Taxing Wages 2021*. OECD Publishing, Parijs. doi:<https://doi.org/10.1787/83a87978-en>
- 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. doi:10.3102/0162373720953128
- Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek. (2017). *Prestatieafspraken: het vervolgproces na 2016 - Advies en zelfevaluatie*. Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek, Den Haag. Opgeroepen op 02 01, 2021, van https://www.eerstekamer.nl/overig/20170321/rapport_review_commissie_met_het/document
- Rijksoverheid. (2019). *Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek - Houdbaar voor de toekomst*. Opgeroepen op 06 11, 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/02/bijlage-1-strategische-agenda-hoger-onderwijs-en-onderzoek-houdbaar-voor-de-toekomst>
- Roos, H., Mampaey, J., Huisman, J., & Luyckx, J. (2020). The Failure of Gender Equality Initiatives in Academia: Exploring Defensive Institutional Work in Flemish Universities. *Gender and Society*,

- 34(3), 467-495. doi:10.1177/0891243220914521
- Van der Beken, W., De Coen, A., Van Hoed, M., Goffin, K., & Mertens, K. (2018). *Systeemevaluatie van de financiering van (fundamenteel) onderzoek*. IDEA Consult, Brussel. Opgeroepen op 05 27, 2021, van https://ewi-vlaanderen.be/sites/default/files/systeemevaluatie_onderzoeksfianciering_2018.pdf
- Vlaamse overheid. (2015). *Evaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechnisme in het hoger onderwijs*. Vlaamse overheid - Departement Onderwijs en Vorming, Brussel. Opgeroepen op 05 04, 2020, van <https://www.onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Evaluatie-financiering-Hoger-Onderwijs.pdf>
- Vlaamse overheid. (2019). *Beleidsnota 2019-2024 - Onderwijs*. Vlaamse overheid, Brussel. Opgeroepen op 05 04, 2020, van <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-onderwijs>
- Vlaamse overheid. (2020). *2020-2024 MJ Raming*. Vlaamse overheid, Brussel. Opgeroepen op 09 27, 2021, van <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31866>
- Vlaamse overheid. (2020). *Verslag over de financiële toestand en de evolutie van het personeelsbestand van het hoger onderwijs - Deel I: Hogescholen*. Regeringscommissariaat Hoger Onderwijs, Brussel. Opgeroepen op 01 16, 2021, van <https://www.vlaanderen.be/publicaties/verslag-over-de-financiele-toestand-en-de-evolutie-van-het-personeelsbestand-van-het-hoger-onderwijs>
- Vlaamse overheid. (2020). *Verslag over de financiële toestand en de evolutie van het personeelsbestand van het hoger onderwijs in 2019. Deel II - Universiteiten*. Regeringscommissariaat Hoger Onderwijs, Brussel. Opgeroepen op 01 12, 2021, van <https://www.vlaanderen.be/publicaties/verslag-over-de-financiele-toestand-en-de-evolutie-van-het-personeelsbestand-van-het-hoger-onderwijs>
- Vlaamse overheid. (2021). *Cijfergegevens per onderwijsinstelling hoger onderwijs*. Studietoelagen. Opgeroepen op 06 01, 2021, van <https://www.studietoelagen.be/cijfergegevens-per-onderwijsinstelling-hoger-onderwijs>
- Vlaamse overheid. (2021). *Visienota. Voorsprongfonds Hoger Onderwijs*. Opgeroepen op 04 29, 2021, van <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1672279>
- VLIR. (2020). *Statistische gegevens betreffende het personeel aan de Vlaamse universiteiten*. Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR), Brussel. Opgeroepen op 06 06, 2021, van <https://vlir.be/publicaties/personeelsstatistieken/>
- VLIR en JA. (2019). *VLIR-JA Charter Gender in Academia*. Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) Jonge Academie (JA) , Brussel. Opgeroepen op 06 07, 2021, van <https://vlir.be/publicaties/gender-in-academia/>
- VLOR. (2021). *Bouwstenen voor een betaalbaar hoger onderwijs*. Vlaamse Onderwijsraad, Brussel. Opgeroepen op 08 13, 2021, van https://assets.vlor.be/www.vlor.be/advice_final_attachments/RHO-RHO-ADV-2021-006.pdf
- Werkgroep "Studievoortgangbewaking". (2014). *Werkgroep "Studievoortgangbewaking" - Eindrapportering*. Vlaams Departement Onderwijs en Vorming, Brussel. Opgeroepen op 05 18, 2021, van <https://onderwijs.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Rapport-Studievoortgangsbewaking.pdf>

Opmerking

¹ België is een federale staat met drie geografische gewesten en drie gemeenschappen. De Belgische grondwet kent elk van deze entiteiten haar eigen verantwoordelijkheden en instellingen toe. Het Vlaams Gewest is officieel Nederlandstalig, het Waals Gewest (Wallonië) is officieel Franstalig, met uitzondering van drie Duitstalige kantons, en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is officieel tweetalig, met het Frans en het Nederlands als officiële talen. De gemeenschappen zijn op de eerste plaats verantwoordelijk voor onderwijs (met inbegrip van het hoger onderwijs), cultuur, jeugdbeleid, en bepaalde delen van justitie, gezondheidszorg en bijstand aan personen. De Vlaamse Gemeenschap is voor deze zaken bevoegd in het Vlaams Gewest en voor de Nederlandstaligen in het officieel tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De verantwoordelijkheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest zijn in de praktijk verenigd onder het gezag van het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering.