

Evaluatie interne allocatiemodellen Vlaamse universiteiten

**Onderzoek uitgevoerd voor het Departement Onderwijs en Vorming
van de Vlaamse overheid**

Harry de Boer

Ben Jongbloed

December 2018

Center for Higher Education Policy Studies
Universiteit Twente
Postbus 217
7500 AE Enschede
Nederland
www.utwente.nl/cheps

Referentie: C18HB120

Inhoudsopgave

1.	Inleiding en vraagstelling	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Onderzoeksvragen	7
1.3	Scope van het onderzoek.....	8
1.4	Verantwoording van het onderzoek	8
1.5	Opbouw van het rapport	9
2.	Het Vlaamse financieringsmodel	10
2.1	Basisfinanciering	10
2.2	Puntengewichten	13
2.3	Andere middelen van universiteiten	13
3.	Formulefinanciering en puntengewichten: een literatuurstudie	17
3.1	Inleiding.....	17
3.2	Formulefinanciering.....	17
3.3	Doelstellingen en ontwerpcriteria voor financieringsmodellen	19
3.4	Puntengewichten en kostendeterminanten in het hoger onderwijs	21
3.5	Buitenlandse financieringsmodellen.....	27
3.5.1	Nederland	27
3.5.2	Engeland.....	29
3.5.3	Finland.....	30
3.5.4	Ierland	31
3.5.5	Schotland	31
3.5.6	Duitsland	32
3.5.7	Denemarken.....	32
3.5.8	Australië	33
3.6	Het Vlaamse model in internationaal perspectief	34
	Bijlage bij hoofdstuk 3: Financieringsmodellen: onderliggende vragen, trends en opties.....	37
	Het beleidsinstrumentarium.....	37
	Doelstellingen en kernvragen rondom financiering	38
	Financieringsmodellen: opties en kwadranten.....	39
	Prestatiebekostiging en prestatieafspraken	41

4.	De interne allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten	44
4.1	Hoofdvragen bij de analyse.....	44
4.2	Principes bij de interne allocatie.....	45
4.3	De parameters in de interne allocatiemodellen	47
4.3.1	De grondslagen bij de allocatie	49
4.3.2	Puntengewichten en kostendeterminanten	53
4.4	Buiten IAM om gealloceerde middelen	56
4.5	Knelpunten en uitdagingen.....	57
5	De integratie van de academiserende hogeschoolopleidingen in de universiteiten	60
5.1	Inleiding.....	60
5.2	Werkingsmiddelen voor geïntegreerde opleidingen	62
5.3	Aanvullende onderzoeksmiddelen voor geïntegreerde opleidingen	63
5.4	Opstartsubsidie geïntegreerde opleidingen	64
5.5	Bevindingen over de integratie van de academische hogeschoolopleidingen.....	64
	Bijlage bij hoofdstuk 5: Inbedding van geïntegreerde hogeschoolopleidingen per universiteit.....	68
6.	Conclusies	70
	Eerste onderzoeksvraag.....	70
	Tweede onderzoeksvraag	71
	Derde onderzoeksvraag	72
	Geraadpleegde literatuur	74

Lijst van figuren

Figuur 1: Vlaams instrumentarium voor onderzoeksfinanciering universiteiten (2018)	16
Figuur 2: Kostendeterminanten voor onderwijs bij Nederlandse universiteiten	22
Figuur 3: Kostendeterminanten voor onderzoek bij Nederlandse universiteiten	23
Figuur 4: Onderwijskosten per student en per studiegebied in Engelse universiteiten (2015/2016)	26
Figuur 5: Bekostigingsmodel hoger onderwijs: onderdelen en bedragen (situatie 2017)	27
Figuur 6: Financieringsinstrumenten met betrekking tot het hoger onderwijs	38
Figuur 7: Trends in bekostiging	40
Figuur 8: Vormen van bekostigingsmodellen	40
Figuur 9: Vormen van bekostiging	42

Lijst van tabellen

Tabel 1: Puntengewichten voor studiegebieden aan de universiteiten in Vlaanderen	12
Tabel 2: Verdeling van de inkomsten van de Vlaamse universiteiten (2017)	14
Tabel 3: Geldstromen universiteiten: onderdelen en verstrekkers	15
Tabel 4: Bekostigingsniveaus in het Nederlandse onderwijs- en onderzoekdeel (bedragen 2017)	28
Tabel 5: Bekostigingsniveaus in Nederland, per CROHO-onderdeel	28
Tabel 6: Bekostigingsniveaus in Engeland in het jaar 2005	29
Tabel 7: Bekostigingsniveaus in Engelse onderzoekbekostiging	30
Tabel 8: Bekostigingsniveaus in Schotland	31
Tabel 9: Enkele elementen van de hogeronderwijsbekostiging in de deelstaat Berlijn (2012)	32
Tabel 10: Bekostigingsniveaus in het Deense taximeter model	33
Tabel 11: Bekostigingsniveaus (publieke + private bekostiging) in Australië	34
Tabel 12: Puntengewichten en bekostigingsgrondslagen universiteiten in een aantal hogeronderwijs-systemen	36
Tabel 13: Onderliggende principes bij het interne allocatiemodel (IAM) per universiteit	46
Tabel 14: Grondslagen in de interne allocatiemodellen	50
Tabel 15: Ontwikkeling puntengewichten van geïntegreerde opleidingen	62
Tabel 16: Groeipad aanvullende onderzoeksmiddelen academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten	64

Vooraf

We danken de leden van de stuurgroep (onder voorzitterschap van Linda De Kock – DOV) bij dit onderzoek, die op twee verschillende momenten suggesties heeft gedaan – in de eerste fase van het onderzoek en vervolgens bij de presentatie van de concept eindrapportage. Ook Pieter-Jan De Vlieger (DOV) bedanken wij voor de prettige samenwerking. Tevens zijn wij de beheerders van de Vlaamse universiteiten erkentelijk voor de door hen (ook in de interviews) aangeleverde informatie over de ins en outs van hun universitaire allocatiemodel en het financieringsmodel van de Vlaamse overheid.

Harry de Boer & Ben Jongbloed

1. Inleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

In dit rapport, opgesteld door het *Center for Higher Education Policy Studies* (CHEPS) van de Universiteit Twente, worden de uitkomsten van een evaluatiestudie naar de interne allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten gepresenteerd. Deze interne allocatiemodellen dienen te worden gezien tegen het licht van het financieringsmodel van de Vlaamse overheid dat de basisfinanciering voor de universiteiten bepaalt. De evaluatiestudie is uitgevoerd in opdracht van het Departement Onderwijs en Vorming van de Vlaamse overheid in de periode september-december 2018.

Bij de wijziging van financieringsmechanisme voor de Vlaamse hogescholen en universiteiten in het jaar 2008 werd in de Codex Hoger Onderwijs vastgelegd¹ dat in 2018 een evaluatie dient te worden gemaakt van de interne allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten. De evaluatie dient in het bijzonder aandacht te besteden aan de puntengewichten. Ook zal in de evaluatie aandacht moeten worden besteed aan de academiserende hogeschoolopleidingen.

Het systeem van puntengewichten werd ingevoerd met het idee dat zij tot op zekere hoogte de kostprijsverschillen van de onderwijsactiviteiten in de verschillende studiegebieden weerspiegelen. De puntengewichten liggen per studiegebied voor de verschillende gerichtheden decretaal vast in artikel III.19. van de Codex Hoger Onderwijs. In het financieringsmodel waarmee de Vlaamse overheid de werkingsmiddelen voor de universiteiten berekent variëren de puntengewichten van 1 tot 4,2 - al naar gelang het studiegebied. Ook in de basisfinanciering voor het onderzoek wordt van puntengewichten gebruik gemaakt – de gewichten voor de doctoraten zijn hier vastgesteld op 1 dan wel 2.

Op grond van het Integratiedecreet van 2012 dragen de hogescholen met ingang van het academiejaar 2013-2014 het aanbieden van academische opleidingen en het verlenen van overeenstemmende graden over aan de universiteit van de associatie. Hierdoor werd op dit punt het model voor de basisfinanciering aangepast. Deze aanpassingen worden in de thans voorliggende evaluatiestudie onderzocht.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is inzicht te krijgen in de parameters die Vlaamse universiteiten gebruiken om onderwijs- en onderzoeksgelden te verdelen. De centrale onderzoeksvragen zijn:

- Zijn de thans gebruikte puntengewichten voor de diverse studiegebieden in het financieringsmodel voor de Vlaamse universiteiten een goede afspiegeling van de relatieve kostenniveaus van de verschillende opleidingen?
- Hoe worden de puntengewichten gebruikt en ervaren in de interne allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten?
- Hoe worden de academische hogeschoolopleidingen gefinancierd die met ingang van het academiejaar 2013-2014 zijn overgeheveld naar de universiteiten?

¹ Artikel III.120 Codex Hoger Onderwijs.

Daarmee verwante vragen zijn:

- Wat zijn de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze van de parameters (met name de puntengewichten) in het interne allocatiemodel en wat zijn daarbij de knelpunten die worden gevoeld?
- Wat zijn de opvattingen over de toekomstige evolutie van de puntengewichten – de houdbaarheid, de richting van verwachte bijstellingen, en eventuele opvattingen en verwachtingen ten aanzien van het Vlaamse financieringsmodel?
- Welke knelpunten hebben zich op het punt van de interne allocatie voorgedaan bij de integratie van de academiserende hogeschoolopleidingen?

1.3 Scope van het onderzoek

In 2015 is een evaluatiestudie verschenen over een groot aantal aspecten van het financieringsmechanisme in het Vlaamse hoger onderwijs.² In die studie was er aandacht voor de algehele architectuur van het financieringsmodel (opzet, doelstellingen, verhouding tussen de verschillende onderdelen, grondslagen), de puntengewichten van de professionele bachelors in de hogescholen, de financiering van het hoger kunstonderwijs, de rationalisatie van het opleidingsaanbod en het onderzoeksluik van de werkingsenveloppe van de universiteiten. De evaluatie van 2015 besteedde geen aandacht aan de puntengewichten bij de universiteiten en de wijze waarop de academische hogeschoolopleidingen zijn geïntegreerd in de financiering van universiteiten.

Onze evaluatiestudie concentreert zich daarentegen op de puntengewichten in het financieringsmodel voor de universiteiten en de manier waarop de academische hogeschoolopleidingen zijn geïntegreerd in de interne allocatiemodellen van de universiteiten en sluit daarmee aan op de eerder gepubliceerde evaluatie. Onze evaluatiestudie is hiermee beperkter van opzet en richt zich niet op de algemene architectuur van het financieringsmodel van de Vlaamse universiteiten.

1.4 Verantwoording van het onderzoek

Voor deze evaluatiestudie zijn diverse methoden van dataverzameling gebruikt. In de eerste plaats is desk research uitgevoerd. Wetenschappelijke literatuur, Vlaamse beleidsdocumenten en wetsteksten zijn geraadpleegd om het Vlaamse financieringsmodel te beschrijven en te contextualiseren. Het Vlaamse model is daarbij vergeleken met de modellen die in een aantal andere landen worden gebruikt. Daarbij is onder meer geput uit een recentelijk door ons uitgevoerde studie naar de bekostigingssystematiek in Nederland (Jongbloed *et al.*, 2018).

In de tweede plaats zijn door de vijf Vlaamse universiteiten bij de start van het onderzoek notities aangereikt waarin de interne allocatiemodellen van de universiteiten worden beschreven en toegelicht. Deze notities zijn gebruikt om zicht te krijgen op de wijze waarop de universiteiten intern hun middelen uit de basisfinanciering verdelen.

In de derde plaats hebben de onderzoekers met beheerders van de universiteiten gesproken (via telefoon of Skype). In interviews van ongeveer een uur, gehouden in oktober en november 2018, zijn een aantal onderwerpen rondom het interne allocatiemodel en het Vlaamse financieringsmodel nader besproken. In totaal zijn acht van deze interviews gehouden: met de beheerders van de Katholieke

² Ministerie van Onderwijs en Vorming (2015) Evaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechanisme in het hoger onderwijs, Brussel.

Universiteit Leuven, Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent, Universiteit Hasselt, Vrije Universiteit Brussel, en met de drie groepsbeheerders van de KU Leuven.

In de vierde plaats heeft er tweemaal (in oktober en december 2018) een overleg plaatsgevonden met de stuurgroep die werd ingesteld bij deze evaluatie. Tijdens deze bijeenkomsten is eveneens informatie aangereikt waarvan in deze evaluatie gebruik is gemaakt. De stuurgroep bestond uit vertegenwoordigers van het departement Onderwijs en Vorming, het departement Economie, Wetenschap en Innovatie, de Vlaamse Interuniversitaire Raad, het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen en de beheerders van de vijf Vlaamse universiteiten.

1.5 Opbouw van het rapport

In het eerstvolgende hoofdstuk is het financieringsmodel voor de Vlaamse universiteiten beschreven: de architectuur en de parameters, inclusief de puntengewichten. Ook schenken we aandacht aan de andere geldstromen voor de universiteiten. Vervolgens (in Hoofdstuk 3) worden enkele zaken rondom formulefinanciering in het hoger onderwijs beschreven. De aandacht richt zich hierbij op de ontwerpisen voor de financieringsmodellen en de vraag of en hoe de parameters in deze modellen de uiteenlopende kosten van het onderwijs en het onderzoek in de verschillende studiegebieden reflecteren. Het Vlaamse financieringsmodel en de parameters in de financieringsformule worden vergeleken met een aantal buitenlandse modellen en parameters. Hoofdstuk 4 gaat in op de interne allocatiemodellen van de vijf Vlaamse universiteiten. We presenteren een vergelijkende analyse van de interne allocatiemodellen van de universiteiten, met speciale aandacht voor de gehanteerde puntengewichten. Hoofdstuk 5 behandelt de derde onderzoeksvraag en gaat in op de integratie van de academiserende hogeschoolopleidingen. In het laatste hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord.

2. Het Vlaamse financieringsmodel

In dit hoofdstuk schetsen wij het financieringsmodel (de financieringsmotor) voor de Vlaamse universiteiten. Wij beschrijven achtereenvolgens het financieringsmodel voor de basisfinanciering van de Vlaamse universiteiten, de historiek van de puntengewichten uit het financieringsmodel en de andere inkomstenbronnen van de universiteiten.

2.1 Basisfinanciering

Het financieringsmodel voor de basisfinanciering van de Vlaamse hogeronderwijsinstellingen bestaat uit verschillende deelbudgetten voor de universiteiten, de hogescholen en de *Schools of Arts*. Deze budgetten zijn opgesplitst naar onderwijs en onderzoek enerzijds en naar de drie typen instellingen anderzijds. Er worden vaste voeten (*sokkels*) en variabele delen (in onderwijs en onderzoek) onderscheiden.

Na de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten in 2013 bestaan er in de onderwijsbekostiging drie onderwijssoekels: (1) voor de professioneel gerichte opleidingen aan de hogescholen (zonder de kunstopleidingen), (2) voor de kunstopleidingen in de *Schools of Arts*, (3) voor alle academische opleidingen aan de universiteiten. De laatste zijn zowel de “oude” universitaire opleidingen als de geïntegreerde academische hogeschoolopleidingen. Voor wat betreft de variabele onderwijsdelen zijn er eveneens drie variabele onderwijsdelen voor elk van deze groepen. Voor universiteiten beslaat de vaste voet 8% en de variabele bekostiging 92% van de onderwijsbekostiging.³ Voor de hogescholen (exclusief de kunstinstellingen) is de verhouding vast : variabel gelijk aan 11 : 89.

Alleen universiteiten ontvangen binnen het reguliere financieringsmodel middelen voor onderzoek. De onderzoekscomponent voor de universiteiten bestaat uit een vaste voet (onderzoeksoekel) en een variabel deel. De respectievelijke aandelen voor de vaste voet en de variabele bekostiging in de onderzoekbekostiging zijn 34% en 66%. Voor de universiteiten is de verhouding tussen het budget voor onderwijs en dat voor onderzoek gelijk aan (ongeveer) 55 : 45.

Het bekostigingsmodel baseert zich op studiepunten als bekostigingsgrondslag: d.i. de opgenomen en verworven studiepunten. Om de instellingen aan te zetten de studievoortgang en het rendement van opleidingen en trajecten strak te bewaken werd het model van leerkredieten ingevoerd. Elke student krijgt een individueel leerkrediet. Alleen studenten met een positief leerkrediet zijn financierbaar, studenten met een negatief leerkrediet niet. Studenten die een diplomacontract of creditcontract met de instelling hebben afgesloten worden bekostigd. Een diplomacontract is gericht op een volledige opleiding. Studenten met creditcontract zijn enkel ingeschreven voor één of meerdere opleidingsonderdelen van één of meerdere bachelor- en/of masteropleidingen.

Bij zijn of haar start in het hoger onderwijs krijgt elke student een leerkrediet van 140 studiepunten. Het aantal opgenomen studiepunten bij de inschrijving in een bachelor- of masteropleiding wordt afgetrokken van dit leerkrediet. Voor de inschrijving in een schakelprogramma of voorbereidingsprogramma wordt het leerkrediet niet gebruikt. De verworven studiepunten worden aan het leerkrediet toegevoegd. De eerste 60 verworven studiepunten worden daarbij dubbel geteld. Op die manier wordt succes bij de start van het traject in het hoger onderwijs extra gestimuleerd en beloond en

³ Bron: Jongbloed *et al.* (2018), op basis van DOV (2015), pagina 19.

kan de student, ook na enige mislukking, zijn leerkrediet toch weer naar een veilige hoogte opbouwen. Inschrijvingen voor een creditcontract worden eveneens in mindering gebracht op het leerkrediet. Verworven studiepunten via een creditcontract worden aan het leerkrediet toegevoegd, met dien verstande dat er geen dubbeltelling is voor de eerste 60 verworven studiepunten.

Bij het behalen van een masterdiploma wordt het initiële leerkrediet van 140 studiepunten afgetrokken van het resterende leerkrediet. Daarmee wordt uitgedrukt dat de publieke bekostiging van hoger onderwijs voor deze student in principe beëindigd is. Een student die hierna nog een positief leerkrediet heeft, kan opnieuw een inschrijving nemen in een gefinancierde opleiding in het hoger onderwijs. Op die manier wordt studiesucces beloond.

Het aantal opgenomen studiepunten is onderdeel van het aantal *financieringspunten* van een instelling, op basis waarvan deze wordt bekostigd. Het aantal financieringspunten is de optelsom van het aantal financieringspunten input, het aantal financieringspunten output, het aantal financieringspunten diploma en het aantal financieringspunten credit.

- Het aantal *financieringspunten input* is gebaseerd op het aantal opgenomen studiepunten (studiepunten waarvoor een student inschrijft in een initiële bacheloropleiding onder diplomacontract) tot een student in één en dezelfde initiële bacheloropleiding 60 studiepunten heeft verworven.
- Vanaf het 61ste verworven studiepunt wordt de instelling gefinancierd op basis van verworven studiepunten. Deze verworven studiepunten vormen de basis voor de berekening van de *financieringspunten output*.
- Creditcontracten worden gefinancierd op basis van verworven studiepunten en vormen de basis voor de berekening van de *financieringspunten credit*.
- De *financieringspunten diploma* zijn gebaseerd op het aantal uitgereikte diploma's in de initiële masteropleidingen. Elk uitgereikt diploma genereert een extra aantal studiepunten: er is een diplomabonus van 30 studiepunten en een doorstroombonus van 18 punten voor diploma's van de initiële academische bacheloropleidingen waarvoor de desbetreffende universiteit geen onderwijsbevoegdheid heeft voor het aanbieden van de aansluitende masteropleiding.

Het aantal financieringspunten komt tot stand door de toepassing van een weging op de studiepunten: het zogenaamde *puntengewicht*. Volgens de toelichting op het Financieringsdecreet van 2008 weerspiegelen de puntengewichten (wegingscoëfficiënten) tot op zekere hoogte de kostprijsverschillen van de onderwijsactiviteiten in de verschillende studiegebieden. Voor de universiteiten zijn de puntengewichten 1,0, 2,0 en 3,0, met uitzonderingen voor de opleidingen Geneeskunde en Tandheelkunde (gewichten 3,9/4,0/4,2). De middelen voor Geneeskunde zitten thans in een aparte deelenvolpoe waar puntengewichten niet meer spelen (wat betreft het onderwijsluik), met uitzondering van de Universiteit Hasselt, waar Geneeskunde als bacheloropleiding wordt aangeboden.⁴ De puntengewichten 3,9 en 4,2 zijn nog wel van toepassing op de opleiding Tandheelkunde. De gewichten voor de universiteiten zijn in de onderstaande tabel vermeld. De hogescholen kennen andere puntengewichten. Deze variëren van 1,0 (bijvoorbeeld bedrijfskunde) tot 1,6 (bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg). In de volgende paragraaf wordt nader op de historiek van de puntengewichten ingegaan.

⁴ In de Codex Hoger Onderwijs van 30-8-2018 staan evenwel de puntengewichten voor Geneeskunde nog vermeld.

De sokkel in de onderwijsbekostiging per instelling is geijkt op basis van het gemiddelde aantal opgenomen studiepunten in het recente verleden (gemiddeld over een periode van vijf jaar).

Tabel 1: Puntengewichten voor studiegebieden aan de universiteiten in Vlaanderen

studiegebied	puntengewicht
Wijsbegeerte en moraalwetenschappen Godgeleerdheid, godsdienstwetenschappen en kerkelijk recht Taal- en letterkunde; Geschiedenis; Archeologie en kunstwetenschappen Rechten, notariaat en criminologische wetenschappen Psychologie en pedagogische wetenschappen Economische en toegepaste economische wetenschappen Politieke en sociale wetenschappen	1,00
Sociale Gezondheidswetenschappen; Lichamelijke opvoeding, revalidatiewetenschappen en kinesitherapie Wetenschappen 1 - opleidingen die leiden tot de graad van bachelor Toegepaste wetenschappen 1 - opleidingen die leiden tot de graad van bachelor Toegepaste biologische wetenschappen 1 - opleidingen die leiden tot de graad van bachelor Verkeerskunde Conservatie-restauratie Farmaceutische wetenschappen 1 - opleidingen die leiden tot de graad van bachelor Diergeneeskunde 1 - opleidingen die leiden tot de graad van bachelor	2,00
Geneeskunde 2 - opleidingen die leiden tot de graad van master in de verpleeg- en vroedkunde - opleidingen in de huisartsgeneeskunde Biomedische wetenschappen 1 - opleidingen die leiden tot de graad van bachelor	2,00
Toegepaste wetenschappen 2 - opleidingen die leiden tot de graad van master Wetenschappen 2 - opleidingen die leiden tot de graad van master Toegepaste biologische wetenschappen 2 - opleidingen die leiden tot de graad van master Diergeneeskunde 2 - opleidingen die leiden tot de graad van master Farmaceutische wetenschappen 2 - opleidingen die leiden tot de graad van master Biomedische wetenschappen 2 - opleidingen die leiden tot de graad van master	3,00
Geneeskunde 1 - opleidingen die leiden tot de graad van bachelor Tandheelkunde 1 - opleidingen die leiden tot de graad van bachelor	3,90
Geneeskunde - overige opleidingen die leiden tot de graad van master	4,00
Tandheelkunde 2 - opleidingen die leiden tot de graad van master	4,20

Bron: <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1023887.html>

Het variabele onderzoekdeel van de universiteiten wordt bepaald door het aantal uitgereikte bachelor- en masterdiploma's (meerjarige gemiddelden), het aantal uitgereikte doctoraten, het aantal publicaties en citaties en de parameter "mobiliteit en diversiteit." Voor de diploma's en doctoraten gelden wederom wegingscoëfficiënten. Voor de proefschriften is het gewicht 1,0 voor de sociale wetenschappen, recht en geesteswetenschappen, en 2,0 voor natuur, techniek, en medische disciplines.

De sokkel in de onderzoekbekostiging is geijkt op basis van het aantal doctoraten en het aantal publicaties per universiteit gedurende een zekere meerjarige periode. Daarbij moest een universiteit voldoen aan de volgende minimale instellingsnormen:

- de universiteit heeft in de academiejaren t-7/t-6 tot en met t-3/t-2 ten minste 50 doctoraatsdiploma's uitgereikt;
- het aantal publicaties in de jaren t-12 tot en met t-3 bedraagt ten minste 1.000.

In het kader van de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten zijn in de periode 2012-2025 extra middelen beschikbaar gesteld (in totaal 225,9 miljoen euro). In het model zijn stimulansen ingebouwd voor de academisering van de tweecycli-opleidingen: bij het variabel onderzoeksdeel worden de diploma's van de academische bachelor- en initiële masteropleidingen van de associatie als parameter meegenomen. Ook werd een aanvullend bedrag (11,7 miljoen euro) beschikbaar gesteld om de systematiek van de puntengewichten van de academische hogeschoolopleidingen af te stemmen op de systematiek van de puntengewichten van de universiteiten. Dit bedrag werd toegevoegd aan het variabel onderwijsdeel van de universiteiten.

2.2 Puntengewichten

Het Financieringsdecreet van 2008 betekent een radicale verandering in de wijze waarop het Vlaamse hoger onderwijs wordt gefinancierd. De puntengewichten, als onderdeel van de bekostigingsformule van de basisfinanciering (zie vorige paragraaf), veranderden echter (nagenoeg) niet met het decreet, zoals valt op te maken uit in het wetsontwerp van het Financieringsdecreet in 2007. De puntengewichten die anno 2018 voor universiteiten worden gebruikt, kennen een lange geschiedenis zonder grote twistpunten en veranderingen. Zij komen voort uit de Financieringswet van 1971. Destijds werd op grond van drie determinanten (academische omkadering, administratief technische omkadering en werkings- en uitrustingskosten) gekozen voor drie forfaitaire kostprijzen per student in de verhouding 1 : 2 : 3. Deze puntengewichten werden vastgelegd in het Universiteitendecreet.

In 2007 zag de Vlaamse overheid geen redenen om de puntengewichten te veranderen. Zij vielen in de ogen van de overheid binnen de marges van een internationale benchmark. Een herijking van puntengewichten zou bovendien kunnen leiden tot ongewenst grote verschuivingen in het hoger onderwijslandschap en het academiseringsproces aan de hogescholen mogelijk verstoren. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel vormen de puntengewichten geen punt van discussie. Er vinden geen amendementen plaats. Er wordt in 2008 dan ook enkel een zeer beperkt aantal aanpassingen doorgevoerd, *grosso modo* blijft ten aanzien van de puntengewichten alles bij het oude (voor een overzicht van de puntengewichten zie Tabel 1).

Ook in het daarop volgende decennium (2008-2018) worden geen wezenlijke veranderingen in de puntengewichten doorgevoerd, behoudens de aanpassingen als gevolg van de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in 2013. Deze aanpassingen worden noodzakelijk geacht omdat het hogescholenmodel andere puntengewichten hanteert dan het universiteitsmodel. Afstemming van beide modellen vraagt een geleidelijke aanpassing van de puntengewichten van de academiserende opleidingen (zie Hoofdstuk 5). De puntengewichten van de traditionele opleidingen van de universiteiten ondergaan evenwel geen verandering en zijn feitelijk terug te leiden tot de keuzes gemaakt in het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw.

2.3 Andere middelen van universiteiten

In de vorige paragrafen is het financieringsmodel voor de verdeling van de basisfinanciering – dat wil zeggen de werkingsmiddelen voor onderwijs en onderzoek – over de Vlaamse universiteiten beschreven. Deze basisfinanciering beslaat het grootste deel (plusminus 94%) van de eerste geldstroom van de universiteiten. Deze eerste geldstroom bestaat verder nog uit maakt deel uit een viertal andere componenten: de uitkeringen Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS), de investeringsuitkeringen, de sociale toelagen en andere overheidstoelagen en subsidies.

De uitkeringen DGOS betreffen de federale fondsen voor universitaire ontwikkelingssamenwerking van de Vlaamse universiteiten. Met de investeringsuitkeringen draagt de Vlaamse overheid jaarlijks bij in de financiering van de investeringen van de universiteiten. De sociale toelagen zijn de bijdragen van de Vlaamse overheid in de financiering van de sociale voorzieningen voor studenten.

Eventuele veranderingen in de parameters van het financieringsmodel van de Vlaamse overheid moeten worden gezien tegen de achtergrond van het gegeven dat de basisfinanciering minder dan de helft uitmaakt van de totale inkomsten van de universiteiten. Uit Tabel 2 kan worden opgemaakt dat in het jaar 2017 de eerste geldstroom 45% van de totale inkomsten beslaat.

Tabel 2: Verdeling van de inkomsten van de Vlaamse universiteiten (2017)

	in mln. euro	percentage
Eerste geldstroom	1.017	45
Tweede geldstroom	297	13
Derde geldstroom	357	16
Vierde geldstroom	239	11
Inschrijvingsgelden	115	5
Overige	238	11
Totaal	2.264	100

Bron: Jaarrekeningen universiteiten

In het vervolg van deze paragraaf geven wij een beknopt overzicht van de andere inkomstenbronnen van de universiteiten (zie ook Tabel 3).

De tweede geldstroom (basisonderzoek) omvat publieke financiering voor fundamenteel onderzoek die op competitieve basis wordt verdeeld. De tweede geldstroom wordt hoofdzakelijk gefinancierd door het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI). Deze geldstroom bestaat uit verschillende kanalen, de Bijzonder Onderzoeksfonds (BOF) en de programma's bij het Fonds Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (FWO)⁵.

Binnen iedere universiteit werd een Bijzonder Onderzoeksfonds opgericht.⁶ Een BOF is een intern bestemmingsfonds waarvan de middelen bestemd zijn voor de bevordering van het fundamentele wetenschappelijke onderzoek. De Vlaamse Regering verstrekt jaarlijks subsidies aan de BOFs. Het totale bedrag aan subsidies wordt onder de universiteiten verdeeld naar rato van het procentuele aandeel van elke universiteit in de som van door de Vlaamse Regering omschreven en gewogen parameters die betrekking hebben op de prestaties van de universiteit inzake bibliometrie en inzake masterdiploma's en doctoraatsdiploma's.⁷ De verdeling van de middelen over de universiteiten gebeurt op basis van de gewogen parameters van de zogeheten BOF-sleutel. De universiteiten zijn autonoom in de toewijzing van de BOF-middelen binnen hun instelling, hierbij de regels uit het BOF-besluit 2012 in acht nemend.⁸

⁵ FWO-middelen voor fundamenteel onderzoek, inclusief specialisatiebeurzen (vroeger IWT) en EOS (vroeger IUAP).

⁶ Cf. decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid.

⁷ Art. 63/1, §5 van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid.

⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 betreffende de financiering van de Bijzondere Onderzoeksfonds aan de universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap.

Tabel 3: Geldstromen universiteiten: onderdelen en verstrekkers

Publieke middelen			Private middelen	
<i>Eerste geldstroom</i>	<i>Tweede geldstroom</i>	<i>Derde geldstroom</i>	<i>Vierde geldstroom</i>	<i>Andere opbrengsten</i>
Werkingsuitkeringen	Bijzonder Onderzoeksfonds (BOF)	Federale overheid	Contractonderzoek met privésector	Reguliere inschrijvings-gelden
DGOS uitkeringen	Fonds Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen (FWO) voor fundamenteel onderzoek	Vlaamse Gemeenschap	Contractonderzoek met privésector met overheidssteun	Andere inschrijvings-gelden
Investeringsuitkeringen		Steden en provincies	Wetenschappelijke dienstverlening (zonder contract)	Huuropbrengst en sociale sector
Sociale toelagen		Internationale organen (o.a. Europese Unie)	Valorisatie onderzoeks-resultaten	Opbrengsten studenten-restaurants
Andere overheidstoelagen en subsidies		Andere overheids-bijdragen toegepast onderzoek		

Bron: VLIR 2018

Het FWO, een extern verzelfstandigd agentschap, richt zich op excellente en beloftevolle onderzoekers en subsidieert onderzoeksprojecten en mandaten (fundamenteel onderzoek en strategisch basisonderzoek) op basis van interuniversitaire competitie (aan de hand van peer reviews). Daarnaast zijn er ook middelen voor infrastructuur, reiskredieten, congressen, prijzen, et cetera.

De derde geldstroom richt zich op toepassing en uitwisseling van kennis van hogeronderwijsinstellingen met publieke en private partners (zoals beleidsgericht wetenschappelijk onderzoek). Een belangrijke subsidiebron vormen de Industriële Onderzoeksfonds (IOF) van de Vlaamse overheid en de Europese middelen. De IOF-middelen worden verstrekt aan universiteit en hogescholen verbonden in een associatie. De verdeling van deze gelden onder de associaties is onder andere gebaseerd op wetenschappelijke output (doctoraten, publicaties en citaties), inverdiencapaciteit (opbrengsten verkregen uit contractonderzoek en Europese kaderprogramma's) en valorisatie-indicatoren zoals patenten en spin-offs.

De vierde geldstroom betreft het contractonderzoek dat door universiteiten wordt uitgevoerd (het tegen betaling onderzoek uitvoeren voor organisaties of bedrijven) en inkomsten uit de valorisatie van onderzoeksuitkomsten (bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van eigendomsrechten op kennis voor productontwikkeling en verdere commercialisering).

In Figuur 1 is het Vlaams instrumentarium voor onderzoeksfinanciering voor universiteiten naar type onderzoek en toekenningswijze weergegeven. De middelen die de Vlaamse Regering ter beschikking stelt aan instellingen voor post-initieel onderwijs voor de uitvoering van wetenschappelijk onderzoek zijn niet opgenomen in deze figuur. De werkingmiddelen voor onderzoek voor universiteiten zijn geschat op 25% van de eerste geldstroom (zijnde 1.017 mln. euro, zie Tabel 2). Ten slotte wordt opgemerkt dat het FWO ook via competitie middelen toekent voor onderzoeksinfrastructuur. Deze middelen zijn niet opgenomen in Figuur 1, omdat zij in alle types onderzoek kunnen worden ingezet.

Figuur 1: Vlaams instrumentarium voor onderzoeksfinanciering universiteiten (2018)^{9, 10}

	<i>Competitie tussen onderzoekers</i>	<i>Versleuteld tussen universiteiten</i>
<i>Toegepast onderzoek</i>	FWO TBM 12 mln. euro	IOF 33 mln. Euro
<i>Strategisch onderzoek</i>	FWO SBO 65 mln. euro	
<i>Fundamenteel onderzoek</i>	FWO Fundamenteel 191 mln. euro	BOF 172 mln. euro
<i>Basiswerking</i>		Werking onderzoek universiteiten 254 mln. euro
<i>Bron: Departement EWI 2018</i>		

Bron: Notitie EWI 2018

⁹ Het betreft de initiële begroting 2018 ('2018i', EWI notitie).

¹⁰ SBO staat voor Strategisch Basisonderzoek en TBM voor Toegepast Biomedisch Onderzoek.

3. Formulefinanciering en puntengewichten: een literatuurstudie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van een korte literatuurstudie naar de bekostiging van het hoger onderwijs, waarbij we ons in het bijzonder richten op formule-gedreven bekostiging en de parameters in de formule die een weerslag zijn van de relatieve kostenverschillen tussen studiegebieden – de *puntengewichten*. De hoofdkenmerken van formulefinanciering komen allereerst aan de orde (paragraaf 3.2), evenals de ontwerpcriteria bij financieringsmodellen (paragraaf 3.3). We besteden vervolgens (in paragraaf 3.4) aandacht aan de vraag door welke factoren de kosten van onderwijs dan wel onderzoek worden bepaald: de kostendeterminanten. Een vraag is, wat in het buitenland de verhoudingen zijn tussen de puntengewichten. De hoofdkenmerken van een achttal buitenlandse financieringsmodellen (zoals gehanteerd op het nationale niveau) passeren vervolgens de revue (paragraaf 3.5), inclusief de daarbij gehanteerde puntengewichten. Het hoofdstuk eindigt met een vergelijking tussen de Vlaamse puntengewichten en de gewichten die in een aantal andere buitenlandse hogeronderwijssystemen worden gehanteerd (paragraaf 3.6). In de Bijlage bij dit hoofdstuk behandelen we nog enkele algemene principes en vragen rondom de financiering van hoger onderwijs.

3.2 Formulefinanciering

Een beschouwing over de hoogte van de puntengewichten in de hogeronderwijsbekostiging dient plaats te vinden binnen het geheel van de bekostiging die aan een budget-ontvangende entiteit wordt verstrekt. Puntengewichten worden immers gehanteerd in een bekostigingsformule om de kostprijsverschillen van de onderwijs- en onderzoeksactiviteiten in de verschillende disciplines (studiegebieden) te weerspiegelen. Naast de middelen toegewezen via een formule, ontvangen instellingen (of eenheden daarbinnen) ook nog middelen uit andere geldstromen zoals uit het vorige hoofdstuk (met betrekking tot Vlaanderen) duidelijk is geworden. In deze middelenstromen wordt soms tot op zekere hoogte ook met discipline-specifieke kosten rekening gehouden.

Formulefinanciering is het resultaat van het toepassen van een wiskundige formule om te beslissen over de toewijzing van middelen aan instellingen voor hoger onderwijs. De formule bevat normaalgesproken criteria die betrekking hebben op de omvang van de instelling (bijvoorbeeld het aantal inschrijvingen) en de kosten per eenheid (dat is: een normatieve toewijzing per student of per promotie). In sommige gevallen bevat de formule maatstaven voor de prestaties van de instelling (bijvoorbeeld behaalde resultaten of onderzoekskwaliteit). Puntengewichten hebben betrekking op het aspect van de kosten per eenheid. Het zijn parameters in een formule die uit verschillende elementen is opgebouwd: financieringsgrondslagen, -tarieven en vaste (d.i. niet-variabele) bedragen per instelling of programma. Met de inrichting van de formule heeft de budgetverstrekker specifieke doelen op het oog. Aandacht voor de daadwerkelijke kosten van onderwijs en onderzoek is daar één van; de wens om prestaties te belonen is een andere. Op deze en andere doelstellingen opgelegd aan financieringsmodellen gaan we in de volgende paragraaf in.

De mechanismen waarmee publieke middelen voor het verrichten van onderwijs- en onderzoekstaken worden toegewezen door een begrotingsautoriteit aan de individuele universiteiten, hogescholen en andere instellingen voor hoger onderwijs kunnen verschillende vormen aannemen (Jongbloed, 2018a). Over het algemeen zijn er drie opties, waarbij de meeste landen een mix gebruiken van:

- (1) financiering op basis van onderhandelingen tussen budgetverstrekker en budgetontvanger;
- (2) financiering op basis van een formule;
- (3) financiering voor specifieke projecten.

We beperken ons hier voornamelijk tot formulefinanciering (optie 2) op het niveau van het stelsel van hoger onderwijs – dus de financiering verstrekt door de financieringsautoriteit op nationaal (of deelstaat-, dan wel regionaal) niveau.¹¹ Zowel formulebekostiging als financiering op basis van onderhandelingen heeft, in tegenstelling tot projectfinanciering (optie 3), betrekking op het toewijzen van basisfinanciering – dat wil zeggen de jaarlijkse toekenning van middelen voor het doen uitvoeren van de wettelijke taken door de hogeronderwijsinstelling op het gebied van onderwijs en onderzoek. Met projectfinanciering worden daar bovenop specifieke accenten gelegd.

Vanaf de jaren zestig nam de formulefinanciering geleidelijk de plaats in van financiering op basis van onderhandeling (optie 1).¹² Bij financiering op basis van onderhandeling is de toewijzing van middelen veelal gebaseerd op de toewijzing van het voorafgaande jaar en hebben de onderhandelingen voornamelijk betrekking op de toename of afname ten opzicht van het vorige jaar. Financiering op basis van onderhandeling kan eventueel uitmonden in een beheersovereenkomst of een prestatiecontract afgesloten tussen budgetverstrekker en budgetontvanger (De Boer *et al.*, 2015).¹³

Formulebekostiging maakt gebruik van objectieve gegevens, zoals studenteninschrijvingen, de opleidingen waarin studenten zijn ingeschreven en de kosten per programma. Een en ander uit zich veelal in een vermenigvuldiging van een maatstaf voor het volume en een eenheidsprijs (tarief). Volgens een op inschrijvingen gebaseerde formule resulteert een stijging van het aantal inschrijvingen in een hogere financiering. Gelet op het gegeven dat sommige studies (bijvoorbeeld tandheelkunde, natuurwetenschap) hogere kosten met zich meebrengen dan andere (bijvoorbeeld rechtsgeleerdheid, sociale wetenschappen), wordt een verschil aangebracht in het tarief per (groep van) disciplines of per type graad (bijvoorbeeld bachelor- versus mastergraden). Met andere woorden, de formule bevat doorgaans programmagewichten (puntengewichten). Formules worden niet alleen toegepast voor de financiering van de onderwijsfunctie, maar kunnen ook betrekking hebben op de onderzoeksfunctie van hogeronderwijsinstellingen. Onderzoeksgelden kunnen bijvoorbeeld worden toegewezen in proportie met het volume van de onderwijsactiviteit van een instelling, het personeelsbestand (bijvoorbeeld het aantal hoogleraren) of een maatstaf van de onderzoekprestaties (bijvoorbeeld het aantal wetenschappelijke publicaties of doctoraten).¹⁴

In de meeste gevallen wordt de financieringsformule gecombineerd met een begrotingsplafond, wat betekent dat de som van alle toewijzingen die uit de formule voortvloeien niet groter kan zijn dan het budget dat door de financier beschikbaar wordt gesteld. Dit houdt in dat de formule primair fungeert als een verdeelsystematiek en niet bedoeld is om middelen te verschaffen die de integrale kosten van de

¹¹ Binnen een hogeronderwijsinstelling kan echter ook een formule worden toegepast om de geldstromen van de centrale administratie naar de afdelingen binnen de instelling te bepalen.

¹² Zie de Bijlage bij dit hoofdstuk: Financieringsmodellen: onderliggende vragen, trends en opties.

¹³ Zie Bijlage bij dit hoofdstuk.

¹⁴ De Vlaamse onderzoekssubsidies vanuit het FWO zijn een voorbeeld van een dergelijk beleidsinstrument. Dergelijke *research council funding* kan worden verstrekt aan individuen, onderzoeksgroepen of instellingen.

activiteiten van de instelling dekken. In dat laatste geval is de belangrijkste functie van de formulebeposting derhalve het op een rechtvaardige manier verdelen van de beschikbare fondsen over alle instellingen.¹⁵

Uit de literatuur rondom de publieke financiering van hoger onderwijs¹⁶ komt naar voren dat in diverse landen de mix van financieringsinstrumenten en de inrichting ervan voortdurend ter discussie staan (zie o.a. Estermann, 2013; Jongbloed, 2018b; VOKA, 2018; Ooghe, 2018). Het hoger onderwijs is de afgelopen decennia immers enorm gegroeid, zowel qua studentaantallen als qua middelen, hetgeen betekent dat regelmatig wordt nagedacht over aanpassingen – *modernisering* (Europese Commissie, 2011) – ten behoeve van de gewenste kostenbeheersing en het stimuleren van kwaliteit en prestaties. Een van de trends die in vele Europese/westerse hogeronderwijsystemen kan worden gesignaleerd is dat de middelen die instellingen uit de basisfinanciering verwerven steeds nadrukkelijker worden gekoppeld aan het volume en de kwaliteit van de geleverde prestaties (Jongbloed & Vossensteyn, 2016). Ook zien we dat sommige landen behalve van formulebeposting gebruikmaken van het instrument prestatieafspraken (zie De Boer *et al.*, 2015; Debackere *et al.*, 2017) tussen de bekostigende instantie en (groepen van) instellingen.¹⁷

Formulefinanciering vertegenwoordigt vandaag nog steeds het grootste deel van het budget van hogeronderwijsinstellingen in verreweg de meeste landen en fungeert als een soort economische basis voor het ondersteunen van de kernactiviteiten van de instelling. Naast de formule zien we financieringsautoriteiten echter steeds vaker gebruikmaken van aanvullende geldstromen en instrumenten om instellingen aan te moedigen specifieke activiteiten te ondernemen die in de lijn liggen van nationale/regionale beleidsagenda's.

3.3 Doelstellingen en ontwerpcriteria voor financieringsmodellen

Uit de wetenschappelijke literatuur rondom de financiering van hoger onderwijs (Estermann, 2013, de Boer *et al.*, 2015; Jongbloed *et al.* 2018) komen een aantal doelstellingen naar voren die veelal ten grondslag liggen aan de financieringsmodellen voor het hoger onderwijs. Deze doelstellingen zijn ook bruikbaar als criteria bij de beoordeling van allocatiemodellen en het ontwerp van deze modellen. De criteria zijn enerzijds van beleidsmatige aard en anderzijds van functionele en operationele aard. De tekstbox (bron: de Boer *et al.*, 2018) hieronder somt een aantal belangrijke criteria op.

¹⁵ Een andere manier om de aan universiteiten toegekende middelen te beperken, is om de formule te combineren met inschrijvingsdrempels, met instellingslimieten per instelling of programma.

¹⁶ Zie de bijlage bij dit hoofdstuk.

¹⁷ Zo is in Nederland gedurende enkele jaren geëxperimenteerd met *prestatieafspraken*. Deze waren bedoeld om meer profiel aan te brengen in het Nederlandse hogeronderwijslandschap en tegelijkertijd de prestaties (vooral op het gebied van studiesucces) te versterken en te belonen.

Tekstbox 1: Ontwerpcriteria financieringsmodellen

1. Eenvoud, transparantie en voorspelbaarheid
2. Aandacht voor de kosten van onderwijs, respectievelijk onderzoek
3. Aandacht voor kwaliteit en prestaties in onderwijs en onderzoek en de koppeling tussen onderwijs en onderzoek
4. Beperkte uitvoeringslasten; gebaseerd op betrouwbare gegevens
5. Geen prikkel tot ongewenst strategisch gedrag
6. Geen te grote jaarlijkse schommelingen in instellingsbudgetten (stabiliteit)
7. Aansluiten op beleidsprioriteiten

Een belangrijk onderwerp in deze evaluatie is de koppeling tussen bekostiging en kosten (criterium #2 uit de tekstbox) – onder meer tot uiting komend in de puntengewichten toegekend aan opleidingen.

Ook de relatie tussen bekostiging en prestaties komt regelmatig uit de internationale literatuur naar voren (criterium #3). Een ander criterium is dat allocatiemodellen een zekere relatie dienen te hebben met – dat wil zeggen *geïnformeerd* te zijn door – de gemaakte kosten (HEFCE, 2005), maar de bekostigde eenheden ook aan dienen te zetten tot efficiëntie, dus prestaties die in een redelijke verhouding staan tot de gemaakte kosten. Verder dient het allocatiemodel de bekostigde eenheden zekerheid te bieden over het te verwachten budget (stabiliteit: criterium #6). Tegelijk zal het echter de eenheden ook in staat moeten stellen te kunnen reageren op maatschappelijke ontwikkelingen en nationale, regionale of internationale beleidsagenda's (criterium #7). Dit vraagt enerzijds om een zeker fundament in de bekostiging – een vaste voet (sokkel), maar anderzijds ook om een zekere flexibiliteit – dus een relatie tussen de hoogte van de bekostiging en de instroom van studenten dan wel de omvang van het onderzoek.

Kortom, er bestaan een groot aantal eisen die kunnen worden gesteld aan een allocatiemodel. Tussen een aantal daarvan bestaat een zekere spanning. Dat is het geval bij de doelen stabiliteit en flexibiliteit en bij de oriëntatie op kosten dan wel prestaties. In onze evaluatie van de interne allocatiemodellen zullen deze ontwerpeisen naar voren komen. Zo zijn de Vlaamse universiteiten gevraagd aan te geven welke eisen zij hebben gehanteerd bij het inrichten van hun interne allocatiemodellen.

Wat dat laatste betreft, noemt het Financieringsdecreet 2008 voor het Vlaamse hoger onderwijs, dat in het vorige hoofdstuk is beschreven, de volgende criteria waaraan het financieringsmodel moet voldoen:

Tekstbox 2: Ontwerpcriteria Vlaamse financieringsmodel

1. Transparantie
2. Voldoende grote voorspelbaarheid
3. Rechtvaardigheid
4. Bevordering efficiëntie
5. Bevordering diversiteit en flexibiliteit van en in het hoger onderwijs en inspeland op veranderingen in de omgeving
6. Zoveel mogelijk gemeenschappelijk voor de hogescholen en universiteiten
7. Geleidelijke overgang naar het nieuwe systeem

Bron: DOV (2015)

Het huidige Vlaamse financieringsmodel (zie vorige hoofdstuk) is sterker studentafhankelijk dan eerdere modellen. Het zorgt er ook voor dat de financiering van universiteiten en hogescholen op een beheerste

wijze kan groeien.¹⁸ Het model is deels prestatie-georiënteerd: verworven studiepunten en diploma's worden gehanteerd als de eenheid van onderwijsfinanciering. Dit maakt dat studietrajecten met een hoog rendement worden beloond en studievertraging wordt ontmoedigd. Ook voor de verdeling van het onderzoeksgelateerde deel in de financiering worden prestatie-indicatoren gebruikt (doctoraten, publicaties, citaties, diploma's).

Ook zijn in Vlaanderen in het financieringsmodel wegingen geïntroduceerd op grond waarvan instellingen met een verhoudingsgewijs grotere instroom uit kwetsbare doelgroepen worden gecompenseerd voor de inspanningen die zij doen om studenten uit deze groepen tot een diploma te brengen. Daarmee worden hogere kosten op dit gebied ook (deels) vergoed.

Uiteraard zijn niet alle beleidsdoelstellingen in een allocatiemodel in te bouwen via specifieke gewichten of grondslagen. Specifieke doelstellingen kunnen ook worden bereikt door budgetten beschikbaar te maken die buiten het model om worden verstrekt. Zo werd met het Financieringsdecreet van 2008 voor heel concrete acties op het vlak van diversiteit en gelijke kansen op deelname en succes in Vlaanderen een Aanmoedigingsfonds opgezet. Inmiddels bestaat dit fonds niet meer; de middelen zijn opgenomen in de globale werkingsuitkeringen.

Wat betreft criterium #5 merken we op dat in Vlaanderen om redenen van doelmatigheid en rationalisering (criterium #4) het aantal opleidingen geen criterium is in de financiering. Dat neemt niet weg dat in het interne allocatiemodel van een universiteit het aantal opleidingen om redenen van rechtvaardigheid (criterium #3) wel mee kan spelen bij de bekostiging van de onderwijsactiviteiten van de diverse faculteiten.

3.4 Puntengewichten en kostendeterminanten in het hoger onderwijs

Ontwerpcriterium 2 uit Tekstbox 1 luidt: Aandacht voor de kosten van onderwijs en onderzoek. Idealiter weerspiegelen de parameters in allocatiemodellen de werkelijke kosten van het verzorgen van onderwijs en het verrichten van onderzoek. In deze paragraaf beschrijven wij de kostendeterminanten voor onderwijs en onderzoek zoals die in de literatuur worden vermeld.

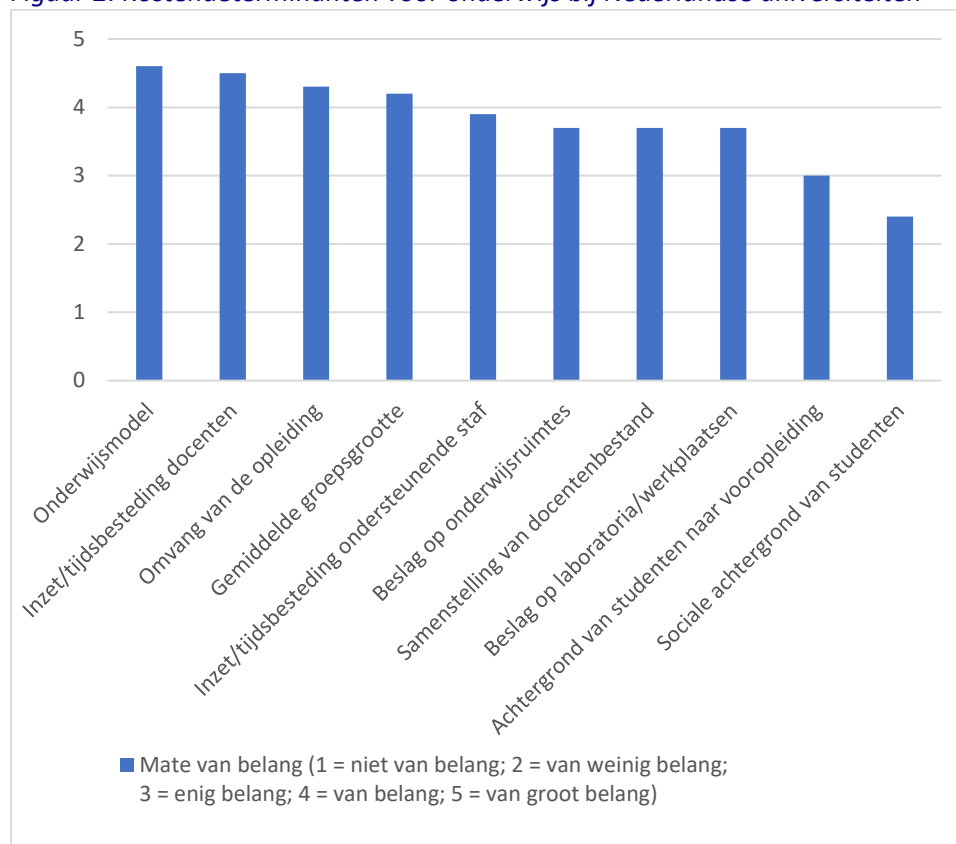
Het eerste wat opvalt bij bestudering van de literatuur is dat de daadwerkelijke kosten van onderwijs of onderzoek moeilijk vast te stellen zijn. De uitgaven die per student/afgestudeerde zijn gemaakt door een onderwijsinstelling geven wel een indicatie, maar die uitgaven worden voor een belangrijk deel bepaald door de beschikbare budgetten. De 'wet van Bowen' poneert dat de kosten worden bepaald door de beschikbare inkomsten (Bowen, 1980). Bowen's *Revenue Theory of Costs* zegt, kort samengevat: "*Universities will raise all the money they can, and spend all the money they raise.*" Bovendien zegt een bepaald uitgavenniveau weinig over de kosten die noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld een student op te leiden voor een bepaald diploma of de kosten die nodig zijn om een wetenschappelijke publicatie het licht te doen zien. De kosten per student staan slechts op indirecte wijze onder invloed van overwegingen als behoefte, technologie, efficiëntie of lonen en prijzen. De kosten van wetenschappelijk onderzoek worden sterk bepaald door de verschillende manieren waarop instellingen erin zijn geslaagd om middelen bijeen te brengen voor het doen van onderzoek (Koier *et al.*, 2016).

¹⁸ Dit heeft uiteraard ook te maken met beschikbare budgettaire kader.

In een recentelijk door ons uitgevoerd onderzoek voor het Nederlandse ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Jongbloed *et al.*, 2018) is een inventarisatie gemaakt van de kostenveroorzakers van onderwijs en onderzoek. Deze inventarisatie is tot stand gekomen door middel van bevraging van de achttien Nederlandse universiteiten ¹⁹ via een survey en interviews. Dit is in onze ogen ook interessant voor de beleidsdiscussie in Vlaanderen.

In Figuur 2 zijn de resultaten van deze bevraging van de 18 Nederlandse universiteiten naar hun kostendeterminanten voor onderwijs weergegeven. Het onderwijsmodel (dat is: de werkvorm voor studenten, bijv. project-gestuurd onderwijs, of ICT-ondersteund onderwijs), de inzet en tijdsbesteding van docenten, de schaalgrootte van de opleiding en de gemiddelde groepsgrootte zijn volgens de universiteiten de belangrijkste kostendeterminanten in het universitaire onderwijs. Het profiel van een opleiding is derhalve de belangrijkste kostenbepalende factor. Dit profiel is een mix van zaken als de onderwijsvorm (meer, dan wel minder begeleiding door docenten), de groepsgrootte en het gebruik van onderwijsruimtes en laboratoria.

Figuur 2: Kostendeterminanten voor onderwijs bij Nederlandse universiteiten



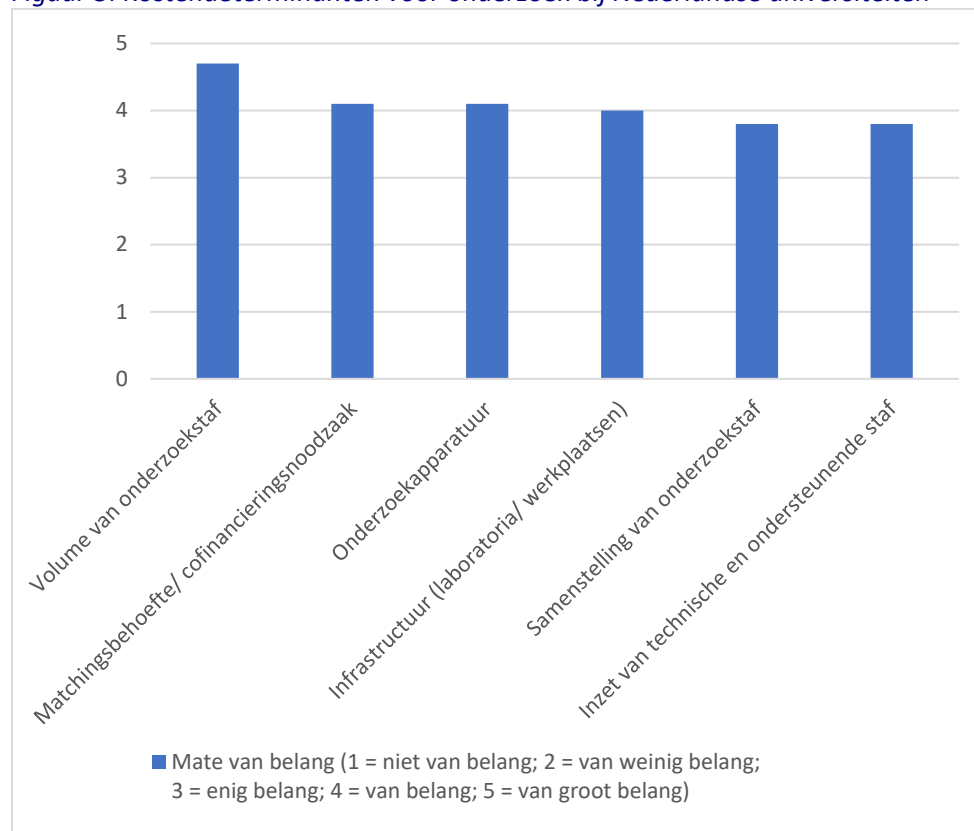
In aanvulling op de survey in Nederland werd opgemerkt dat het aantal aangeboden specialisaties binnen een opleiding tevens een kostenbepalende factor kan zijn voor het kostenniveau. Ook werd herhaaldelijk gewezen op de (noodzakelijke) ICT-voorzieningen als kostenfactor. Deels zitten ICT-kosten

¹⁹ Ook de Nederlandse hogescholen maakten deel uit van dit onderzoek maar zij worden in deze rapportage achterwege gelaten.

verweven in de onderwijsvorm, maar het gebruik van technologie kan ook een 'autonome' kostenfactor zijn.

De Nederlandse universiteiten is ook gevraagd aan te geven wat de kostenbepalende factoren voor het verrichten van onderzoek zijn. Net als bij onderwijs, komt ook hier de inzet van personeel (volume en samenstelling van staf) als belangrijkste factor naar voren (Figuur 3). De matchingsbehoefte, dan wel de gevraagde cofinanciering bij extern gefinancierde onderzoeksprojecten, is eveneens voor veel universiteiten een zeer belangrijke kostendeterminant. Matchingsverplichtingen ontstaan wanneer middelen uit de basisfinanciering worden gebruikt om de projectfinanciering uit andere geldstromen aan te vullen. Vooral in natuur- en technische wetenschappen vormen matchingsverplichtingen een aanzienlijk bedrag omdat in deze gebieden het aandeel van de in competitie verworven middelen (uit EU-middelen (derde geldstroom) relatief groot is en projectsubsidies niet de integrale kosten dekken. Ook het beslag op laboratoria en onderzoekinfrastructuur staat hoog in de lijst met belangrijke kostendeterminanten.

Figuur 3: Kostendeterminanten voor onderzoek bij Nederlandse universiteiten



Uit het onderzoek onder Nederlandse universiteiten komt verder naar voren dat door de stagnatie in de basisbekostiging, gecombineerd met stijgende studentenaantallen, steeds meer personele capaciteit wordt ingezet op onderwijs en dat dit ten koste gaat van het onderzoek. De Nederlandse universiteiten wijzen erop dat deze tendens, gecombineerd met de toenemende matchingsverplichtingen, de noodzakelijk kruisbestuiving (de verwevenheid) tussen onderwijs en onderzoek in gevaar brengt.

De kostendeterminanten genoemd in de twee tabellen hangen onderling sterk samen. Samengevat maken we uit Figuur 2 op dat de kostendeterminanten voor *onderwijs* de volgende zijn:

- het gehanteerde onderwijsmodel (bijv. probleemgestuurd onderwijs), dat bepalend is voor de inzet van personeel, laboratoria en infrastructuur;
- de discipline, die bepalend is voor de inzet van personeel (i.v.m. onderwijsvormen) en de benodigde werkruimtes en laboratoria;
- het aantal studenten per opleiding.

Voor onderzoek zijn (op grond van Figuur 3) de kostendeterminanten de volgende:

- het onderzoekvolume, dat bepalend is voor de inzet van personeel, laboratoria en infrastructuur;
- de door de instelling bestreken disciplines, die bepalend zijn voor de inzet van personeel en benodigde werkruimtes, laboratoria en apparatuur;
- het opleidingsaanbod en het aantal studenten, die bepalend zijn voor het kunnen verzorgen van onderzoek-gedreven onderwijs.

Op een aantal van deze factoren kan de universiteit invloed uitoefenen; voor een aantal andere zijn vooral externe partijen (overheid, onderzoekfinanciers) bepalend. Onderdeel van zaken die in de invloedssfeer van de universiteit liggen zijn de ambities van de universiteit, het aanwezige personeel en de beschikbare onderzoekfaciliteiten (laboratoria en dergelijke). Op andere zaken is het meer de overheid (inclusief internationale financiers) die de touwtjes in handen hebben. Dat geldt allereerst voor de omvang van de beschikbare basisfinanciering en de wet- en regelgeving. Ook geldt dit voor de regels rondom matching en cofinanciering van onderzoek. Daarnaast zijn er ook factoren die deels buiten en deels binnen de universiteit liggen (bijvoorbeeld: onderzoekagenda's en hoe daarop in te spelen). De termijn waarop het een en ander kan worden beïnvloed verschilt eveneens.

Wil de financiering van het hoger onderwijs in zekere mate afgestemd zijn op de kosten van onderwijs en onderzoek dan betekent dit dat de parameters van het financieringsmodel aandacht zullen moeten besteden aan de belangrijkste kostendeterminanten van onderwijs en onderzoek – direct, dan wel indirect. De belangrijkste kostenbepalende factoren voor onderwijs en onderzoek die uit bovenstaande lijstjes volgen zijn: (1) het gekozen onderwijsmodel, (2) het volume en de samenstelling van de studentenpopulatie en (3) de studiegebieden (opleidingen; onderzoeksgebieden) bestreken door de universiteit. Deze factoren bepalen sterk het middelenbeslag (i.e. de inzet van personeel en materiële voorzieningen) voor onderwijs en onderzoek aan de universiteit.

Bovenstaand is vermeld wat volgens de Nederlandse universiteiten de belangrijkste kostendeterminanten voor onderwijs en onderzoek zijn. De vervolgvraag, die ook voor het Vlaamse financieringsmodel van belang is, luidt in hoeverre deze kostendeterminanten kunnen worden gereflecteerd in een financieringsmodel. Deze vraag laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Kostendeterminanten als de onderwijsvorm zijn niet in het financieringsmodel dat op systeemniveau wordt gebruikt terug te vinden. Uiteraard zou deze wel in het interne allocatiemodel van een afzonderlijke universiteit kunnen worden opgenomen. Andere kostenveroorzakers kunnen – weliswaar indirect – in de bekostigingsparameters worden meegenomen. Zo houden de bekostigingstarieven (de puntengewichten) rekening met de verschillen tussen studiegebieden en komt in de bekostigingsgrondslagen (dat is: het aantal ingeschrevenen, de studiepunten, of de verstrekte diploma's) het volume en de samenstelling van de studentenpopulatie naar voren. Daarnaast kent een financieringsmodel vaak een vaste voet (een sokkel) per instelling om met instellingspecifieke zaken

(bijvoorbeeld infrastructuur) rekening te houden. Echter de wijze waarop en de mate waarin de verschillende kostendeterminanten meespelen in de financieringsparameters wordt zelden geëxpliciteerd in de systemen van formulebekostiging gehanteerd door nationale of regionale bekostigingsautoriteiten.

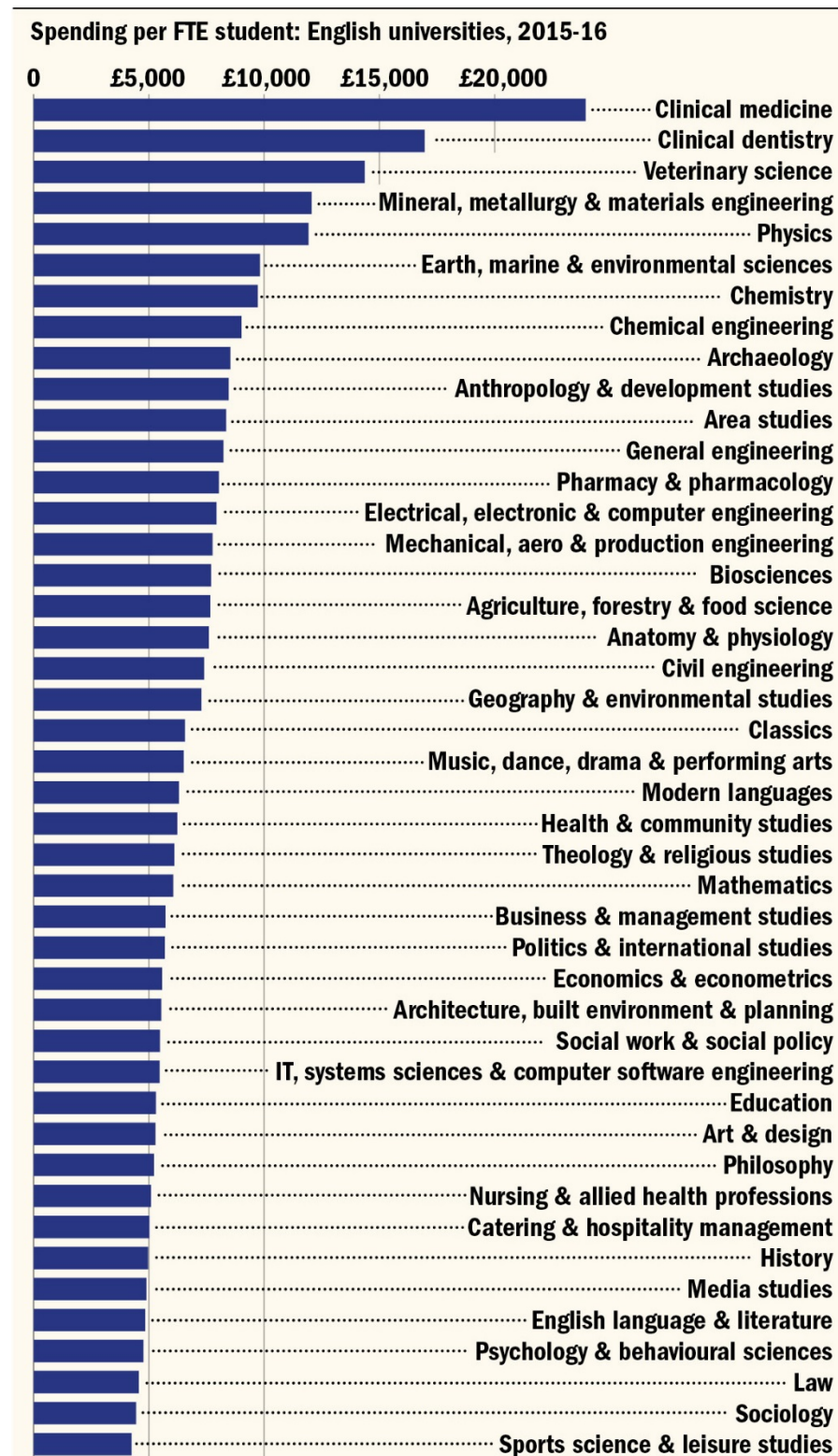
Zelden ligt er een studie van de werkelijke onderliggende kosten aan de puntengewichten ten grondslag. Een financieringsmodel is noodzakelijkerwijs altijd grofmazig van aard en een compromis van vele doelen en onderliggende kostenstructuren. Puntengewichten zullen nooit alleen door de onderliggende kostenstructuren en kostendeterminanten zijn bepaald, maar sterk zijn ingegeven door historische gegevens, de wens om efficiency- en prestatieprikkels in te bouwen en het gegeven dat een en ander binnen een beperkt (sterk extern bepaald) financieringsplafond moet worden bekostigd. Dit gegeven staat een directe relatie tussen puntengewichten en daadwerkelijke kosten in de weg.

Het berekenen van de exacte kosten per studiegebied is een lastige opgave. De vraag daarbij is immers niet alleen hoe rekening kan worden gehouden met de tijdsbesteding door docenten, die ook onderzoek doen (waarvoor ook verantwoording moet worden afgelegd), maar ook hoe de kosten van het gebruik van gedeelde faciliteiten, zoals een onderwijsruimte, een bibliotheek of andere ondersteunende diensten, moeten worden meegenomen.

In Engeland is het inzicht in de kosten vergroot door de TRAC exercitie (*Transparent Approach to Costing*)²⁰. Deze op *Activity-Based Costing* gebaseerde benadering pretendeert de integrale economische kosten van onderwijs en onderzoek in beeld te brengen. Door de universitaire uitgaven voor onderwijs en onderzoek in elke "kostenplaats" (de dichtstbijzijnde benadering van een academische afdeling op een bepaald studiegebied) te delen door het aantal studenten in elke kostenplaats kan een plausibele benadering van de relatieve kosten per studiegebied worden verkregen (zie Figuur 4). Uit de gegevens van de HESA (*Higher Education Statistics Agency*) over het jaar 2015-16 blijkt dat het studiegebied klinische geneeskunde, zoals te verwachten was, de hoogste uitgaven per student (bijna £24.000, £ 7.000 boven de op één na hoogste: tandheelkunde) laat zien. Aan het andere uiteinde van het spectrum bevinden zich opleidingen als mediastudies (ongeveer £4.900 per student) en sociologie (net boven £4.400). De laagste uitgaven per student worden gevonden in de sport- en vrijetijdswetenschappen (£4.200 per student) en psychologie en gedragswetenschappen (ongeveer £4.800).

²⁰ Zie: <https://www.trac.ac.uk/>

Figuur 4: Onderwijskosten per student en per studiegebied in Engelse universiteiten (2015/2016)



Bron: Times Higher Education (<https://www.timeshighereducation.com/news/subject-cost-data-add-fuel-englands-variable-fees-debate>)

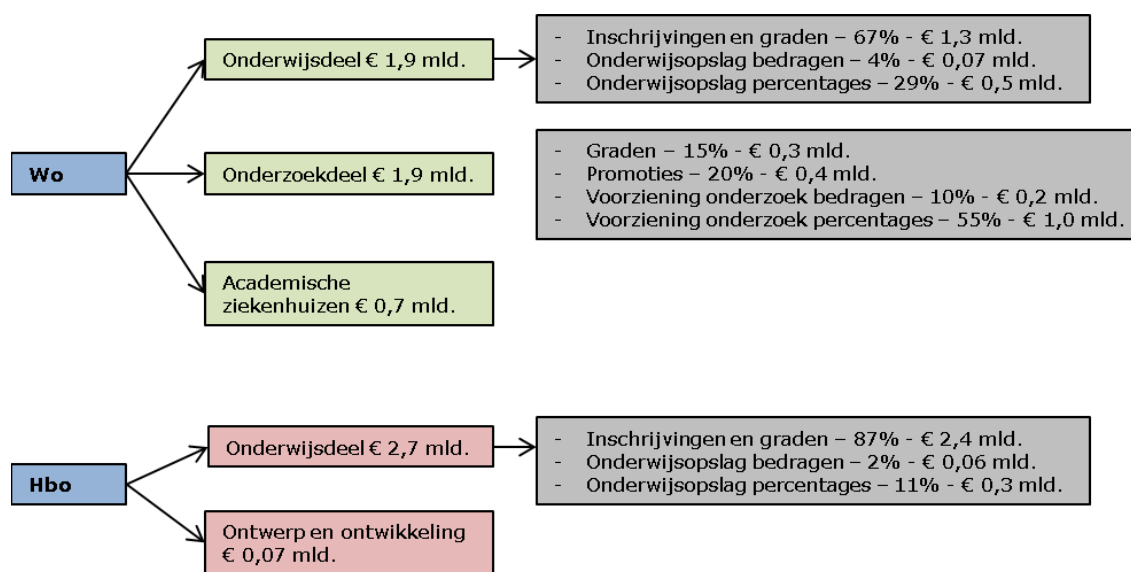
3.5 Buitenlandse financieringsmodellen

In deze paragraaf bespreken we de hoofdlijnen van de financieringsmodellen voor acht landen (Australië, Denemarken, Duitsland, Engeland, Finland, Ierland, Nederland en Schotland) om de discussie over het Vlaamse financieringsmodel (en dan met name de puntengewichten daarbinnen) in een internationaal perspectief te kunnen plaatsen. Bij de bespreking van de buitenlandse financieringsmodellen richten wij ons vooral op de tariefstelling (de puntengewichten) per studiegebied.

3.5.1 Nederland

Het thans gehanteerde financieringsmodel voor het Nederlandse hoger onderwijs, bestaande uit universiteiten (wetenschappelijk onderwijs, wo) en hogescholen (hbo), is ingevoerd in 2011. De basisfinanciering voor universiteiten is opgedeeld in een onderwijsdeel, een onderzoekdeel en een deel ondersteuning geneeskundig onderwijs en onderzoek (zie Figuur 5). Daarnaast ontvingen instellingen voor de jaren 2013-2017 middelen in het kader van het experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs ('prestatieafspraken'). Instellingen krijgen de basisfinanciering uitgekeerd in de vorm van een lumpsum. Instellingen bepalen zelf op welke wijze zij de bijdrage verdelen over de verschillende faculteiten, opleidingen of afdelingen; ze hebben de ruimte om zelf accenten te leggen.

Figuur 5: Bekostigingsmodel hoger onderwijs: onderdelen en bedragen (situatie 2017)



Bron: Nederlandse Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Voor het wo en het hbo geldt dezelfde grondslag voor de onderwijsbekostiging, namelijk de som van het aantal inschrijvingen bij erkende bachelor- en masteropleidingen binnen de nominale studieduur en het aantal voltooide bachelors- en masters waarvoor een diploma is verleend. De nominale inschrijfduur is de tijd die studenten over hun studie doen als zij geen studievertraging oplopen (drie jaar in het wo en vier jaar in het hbo).

Voor deze student-gerelateerde grondslag gelden drie puntengewichten – in Nederland aangeduid met de term bekostigingsniveaus. De hoogte van de gewichten hangt samen met de relatieve kosten per opleiding. De gewichten zijn 1,0 (laag), 1,5 (hoog) en 3,0 (top) voor het wo; voor het hbo zijn deze 1,0

(laag), 1,28 (hoog) en 1,5 (top). Bijvoorbeeld: economie is laag, techniek is hoog en geneeskunde is top. De gewichten zijn gelijk voor inschrijvingen en diploma's. Voor een hoog bekostigde inschrijving of diploma ontvangt een universiteit dus 1,5 maal het bedrag van een laag bekostigde inschrijving of diploma. In Tabel 4 staan de bedragen per bekostigde eenheid (inschrijving, dan wel graad) en de bekostigingsniveaus vermeld die in Nederland bij de verdeling van de basisfinanciering werden gehanteerd. De tabel laat ook de bedragen zien die per proefschrift (d.i. promotie), resp. ontwerperscertificaat (d.i. een diploma voor een tweejarige post-master ontwerpersopleiding) worden uitgekeerd als onderdeel van het onderzoekdeel in de bekostiging van het wo.

Tabel 4: Bekostigingsniveaus in het Nederlandse onderwijs- en onderzoekdeel (bedragen 2017)

	HBO		WO			
	Onderwijsdeel Per inschrijving en graad		Onderwijsdeel Per inschrijving en graad		Onderzoekdeel Per graad	
laag	€ 5.498	(1,00)	€ 3.907	(1,00)	€ 2.095	(1,00)
hoog	€ 7.037	(1,28)	€ 5.861	(1,50)	€ 3.143	(1,50)
top	€ 8.247	(1,50)	€ 11.722	(3,00)	€ 6.286	(3,00)
			promotie		€ 80.270	
			ontwerperscertificaat		€ 66.891	

Bron: Vierde Rijksbijdragebrief 2017

In de wetgeving is bepaald welk gewicht (bekostigingsniveau) geldt voor welke opleiding. Daarbij is het disciplinegebied (in het Nederlands: het CROHO, d.i. Centraal register opleidingen hoger onderwijs) waartoe een opleiding behoort in principe bepalend voor het gewicht. Er bestaan tien gebieden: Onderwijs (incl. lerarenopleidingen), Landbouw, Natuur, Techniek, Gezondheidszorg, Economie, Recht, Gedrag & Maatschappij, Taal & Cultuur (incl. kunst) en een categorie Gebiedsoverstijgend. Tabel 5 hieronder geeft aan in welk bekostigingsniveau (tweede kolom) de opleidingen uit de tien CROHO-onderdelen zijn ingedeeld. De tabel geeft tevens enkele voorbeelden van opleidingen die aan een ander bekostigingsniveau zijn toegewezen.

Tabel 5: Bekostigingsniveaus in Nederland, per CROHO-onderdeel

CROHO onderdeel	Bekostigings-niveau	Uitzonderingen (illustratief)		
		Laag	Hoog	Top
Onderwijs	Hoog	Leraren-opleidingen basisonderwijs	Leraren-opleidingen in bèta/techniek vakken	
Landbouw en natuurlijke omgeving	Hoog			
Natuur	Hoog			farmacie
Techniek	Hoog			
Gezondheidszorg	Hoog	verpleegkunde; fysiotherapie; logopedie		geneeskunde; verloskunde; tandheelkunde
Economie	Laag		hoger hotelonderwijs; journalistiek	
Recht	Laag			
Gedrag en maatschappij	Laag		University College	
Taal en cultuur	Laag		opleidingen op het gebied van de kunst	
Sector-overstijgend	Laag			

Bron: Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0006152/2018-01-01>)

3.5.2 Engeland

De bekostigingsautoriteiten in Engeland voorzien momenteel alleen in – wat heet – *aanvullende* publieke bekostiging, omdat variabele collegegelden (tot een maximum van £9.000) de hoofdmoot van de bekostiging vormen. Deze rijksbijdrage richt zich alleen op het aantal studenten, waarbij vooral de relatief duurdere opleidingen en de kwetsbare opleidingen (*'high cost subject funding'*) worden onderscheiden. Daarbij worden vijf prijsgroepen onderscheiden: groep A (klinische jaren geneeskunde, tandheelkunde en diergeneeskunde, £10.000), groep B (natuurwetenschappen, techniek, opleidingen met laboratoriumgebruik en enkele zorgopleidingen, £1.500), groep C1 archeologie, ontwerp en creatieve kunsten, informatietechnologie en dergelijke, £250) en groep C2 en D (geen aanvullend budget).

Omdat de verhouding tussen publieke en private bekostiging in Engeland te zeer van het Vlaamse systeem verschilt ontleenen wij onze informatie over de relatieve bekostigingsniveaus aan de situatie in de jaren vóór 2006, waarin er in Engeland nog sprake is van een uniform collegegeld dat bovendien nog relatief bescheiden was (£1.175). Tot 2006 werden in de bekostiging vier categorieën (*price groups*) van opleidingen onderscheiden (zie Tabel 6), elk met een eigen bekostigingsniveau (*cost weight*): Price group D, de *classroom-based subjects*, met een laag tarief; Price group C, de opleidingen met een relatief bescheiden praktijkcomponent; Price group B, de *laboratory-based subjects*; en Price Group A, de medische opleidingen (klinische fase van medicijnen, tandheelkunde en diergeneeskunde).

Tabel 6: Bekostigingsniveaus in Engeland in het jaar 2005

Price group	Omschrijving	Cost weight
A	The clinical stages of medicine and dentistry courses and veterinary science	4,0
B	Laboratory-based subjects (chemical engineering, physics, chemistry, engineering, agriculture and forestry, pharmacy, physiology) and pre-clinical stages of medicine and dentistry)	1,7
C	Subjects with a studio, laboratory or fieldwork element (architecture, archeology, modern languages, design and creative arts, mathematics, geography, computer software engineering, education)	1,3
D	Classroom-based subjects (All other subjects, including Social studies, humanities, language-based studies)	1,0

Bron: http://www.hefce.ac.uk/Pubs/hefce/2005/05_34/05_34.pdf

De bekostiging van onderzoek is in Engeland output- en impact-gedreven. Op basis van een *Research Evaluation Framework* (REF) wordt de kwaliteit van onderzoek en de impact ervan op de samenleving eens in de zes jaar door externe commissies (via *peer review*) beoordeeld. Het oordeel wordt uitgedrukt op basis van de volgende standaarden:

- *four-star (4*) – quality that is world-leading*
- *three-star (3*) – quality that is internationally excellent*
- *two-star (2*) – quality that is recognised internationally*
- *one-star (1*) – quality that is recognised nationally*
- *unclassified – quality that falls below the standard of nationally recognised work.*

Zowel de *research output*, de *research impact* als de *research environment* worden beoordeeld. Elk van deze elementen bezit een verschillend gewicht (in %):

- the quality of research outputs – predominantly publications (gewicht: 65%)
- the social, economic and cultural impact of research (20%)²¹
- the research environment – the resources and infrastructure that support research (15%).

De uitkomsten (de REF scores) worden vertaald in het onderzoekdeel van de lump sum. Alleen onderdelen van een onderzoeksgroep die met vier of drie sterren zijn beoordeeld ontvangen bekostiging (*recurrent research funding*) van *Research England* (de opvolger van de HEFCE – de *Higher Education Funding Council for England*). De kwaliteit van het onderzoek bepaalt sterk het toegewezen budget. *Four-star* onderzoek krijgt een vier keer zo hoog gewicht als *three-star* onderzoek.

Het volume van het onderzoek (in de vijf verschillende kwaliteitsklassen) wordt gemeten in termen van het aantal onderzoekers (in fte). Daarop wordt een bekostigingsniveau (gewicht) toegepast dat afhankelijk is van de discipline – onderscheiden naar drie groepen (zie Tabel 7).

Tabel 7: Bekostigingsniveaus in Engelse onderzoekbekostiging

	Subject grouping	Subject cost weight
A	High-cost laboratory and clinical subjects	1,6
B	Intermediate cost subjects	1,3
C	Others	1,0

Bron: website *Research England*

Naast *Research England* bestaan er zeven disciplinaire *research councils* in het VK die onderzoek bekostigen. Zij vergoeden de kosten van de onderzoeksopdrachten op basis van 80% van de *full-economic cost*. In 2018 zijn deze *research councils* samengebracht in *UK Research and Innovation*.²²

3.5.3 Finland

De bekostigingsgrondslag in het Finse financieringsmodel is het aantal studenten dat in een jaar minimaal 55 studiepunten heeft gehaald, plus het aantal BA en MA diploma's. De onderzoekcomponent in de lumpsum is eveneens sterk output-gedreven; deze is gebaseerd op het aantal wetenschappelijke publicaties en PhD's en het volume van de verworven competitieve onderzoeksfondsen. De berekening van de onderwijsbijdrage vindt plaats op basis van één tarief. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen bachelors en masters of type opleiding. Voor hun aandeel in het totaal aantal afgestudeerden in de kunsten, techniek, natuurwetenschappen, medicijnen, tandheelkunde en diergeneeskunde ontvangt een universiteit extra discipline-specifieke bekostiging (9% van het budget). Voor hogescholen wordt een vergelijkbaar principe gehanteerd maar is het aantal aandachtsgebieden kleiner.

²¹ Dit gewicht zal toenemen tot 25% in de volgende REF ronde.

²² <https://www.ukri.org/about-us/our-councils/>

3.5.4 Ierland

In Ierland is de onderwijscomponent in de lumpsum afhankelijk van het aantal ingeschreven studenten in het vorige jaar. Deze worden gewogen met een factor die de relatieve kosten van het aanbieden van onderwijs in de verschillende disciplines tot uitdrukking brengt. Er zijn drie bekostigingstarieven: laag (factor 1; voor de *non-lab based* opleidingen), midden (factor 1,30; opleidingen met *field work*) en hoog (1,70; *lab-based* opleidingen). Daarnaast zijn er aparte factoren voor geneeskunde (factor 2,30 voor *clinical medicine*) en diergeneeskunde/ tandheelkunde (factor 4,00). Deze factoren gelden zowel voor de universiteiten als de *Institutes of Technology* (de Ierse variant van de hogescholen).

De basisfinanciering voor onderzoek wordt verstrekt als onderdeel van de lumpsum. Het grootste deel van de onderzoekcomponent is gebaseerd op het aantal research master studenten (die ook meetellen in de berekening van de onderwijscomponent). Ongeveer 20% van de studenten aan Ierse universiteiten zijn master studenten (tegen 3% in de Ierse *Institutes of Technology* – de IoT's). De IoT's krijgen een lagere onderzoekbekostiging per student vergeleken met de universiteiten. De lagere bekostiging wordt regelmatig ter discussie gesteld door IoT's die meer actief zijn in onderzoek.

Ierse universiteiten ontvangen daarnaast nog een (relatief bescheiden) deel van hun onderzoekcomponent op basis van in competitie verworven inkomsten, aangevuld met een maatstaf voor het aantal research diploma's (research masters en PhD's).

3.5.5 Schotland

De financiering van het hoger onderwijs in Schotland, dat een van Engeland afwijkende, eigen financieringssysteem kent, is wat betreft de onderwijscomponent gebaseerd op het aantal ingeschreven studenten (in fte). Daarbij werden aanvankelijk 12 *price groups* onderscheiden. Inmiddels zijn er zes puntengewichten (zie Tabel 8).

Tabel 8: Bekostigingsniveaus in Schotland

		Niveau t.o.v. <i>price group 6</i>
1	Clinical Medicine, Clinical Dentistry, Veterinary Science	3,2
2	Pharmacy and Pharmacology, Physics, Chemical Engineering, Mineral, Metallurgy and Materials Engineering, Mineral, Metallurgy and Materials Engineering, Electrical, Electronic and Computer Engineering	1,8
3	Health and Community Studies, Agriculture, Forestry and food science, Earth, Marine and Environmental Sciences, Biosciences, Chemistry, General Engineering, Civil Engineering, Mechanical, Aero and Production Engineering, Art and design, Music, dance, drama and performing arts, Pre-clinical Medicine*, Pre-clinical Dentistry*	1,6
4	Nursing, IT, systems sciences and computer software engineering, Archaeology, Education	1,4
5	Psychology and Behavioural Sciences, Anatomy and Physiology, Sports Science and Leisure Studies, Mathematics, Architecture, Built Environment and Planning, Geography and environmental studies, Area Studies	1,2
6	Anthropology and development studies, Politics and international studies, Economics and econometrics, Law, Social work and social policy, Sociology, Business and management studies, Catering and hospitality management, Modern languages, English language and literature, History, Classics, Philosophy, Theology and religious studies, Media studies	1,0

Bron: <https://www.gla.ac.uk/myglasgow/planning/sfc/sfcpg/>

De bekostiging van onderzoek vindt plaats op basis van dezelfde (REF) systematiek als eerder beschreven voor Engeland.

3.5.6 Duitsland

De 16 verschillende Duitse deelstaten hanteren elk hun eigen bekostigingssystematiek. Als voornaamste bekostigingsgrondslag wordt vaak het aantal studenten, het aantal afgestudeerden, of het aantal leerstoelen (professoren) gebruikt. In het laatste geval speelt het leerstoelplan van de universiteit een belangrijke rol in onderhandelingen met het deelstaatministerie voor onderwijs.

De grondslagen in de deelstaat *Nedersaksen* zijn voor het onderwijsdeel van de lumpsum het aantal eerstejaars, het aantal afgestudeerden (gewogen o.g.v. studieduur) en het aantal internationale studenten (inkomend en uitgaand). In het tarief per student en afgestudeerde is ook een toekenning voor onderzoek inbegrepen. Afgestudeerden bezitten het grootste gewicht (3 keer groter dan eerstejaars). In het onderzoekdeel van de bekostiging speelt het aantal PhD's en de omvang van de onderzoekinkomsten mee. Ook in andere Duitse deelstaten is er steeds meer aandacht voor prestatie-elementen in de bekostiging: het aantal afgestudeerden, inkomsten uit contractonderzoek, en dergelijke.

De deelstaat *Berlijn* hanteert voor de bekostiging (per student – er is geen diplomabekostiging) bedragen zoals vermeld in de onderstaande tabel.

Tabel 9: Enkele elementen van de hogeronderwijsbekostiging in de deelstaat Berlijn (2012)

		Bedrag in euro
Basisbekostiging (voorbeelden)	Geesteswetenschappen (per student)	13.000
	Techniek (universiteit, per student)	24.000
	Techniek (Fachhochschule, per student)	18.000
	Kunst (universiteit, per student)	43.000
Onderzoek (voorbeelden)	Derde/tweede geldstroomonderzoek (per €1.000)	500
	Deelname aan onderzoekschool (per school)	300.000
	Proefschriften (universiteit)	25.000
	Regionale samenwerkingscontracten (Fachhochschule)	25.000
Gender/diversiteit (voorbeelden)	Recent aangestelde vrouwelijke hoogleraren	tot 70.000
	Proefschriften door vrouwen	10.000
	Eerstejaars studenten met een migratieachtergrond	10.000
	Idem, voor lerarenopleiding	25.000

Bron: Ziegele, F. (2012)

3.5.7 Denemarken

De basisbekostiging van de overheid voor Deense universiteiten bestaat uit drie componenten: i) onderwijs, ii) onderzoek en iii) andere doeleinden. Daarnaast bestaat een vorm van een prestatiecontract. Het onderwijsdeel bestaat op zijn deel uit verschillende componenten, waarvan de 'taximeter' veruit de grootste is en gebaseerd is op een formule. Dit taximeter-systeem beloont instellingen op basis van de prestaties van studenten in termen van behaalde studiepunten en diploma's. Voor universiteiten wordt ongeveer 60% van de basisfinanciering via het taximetersysteem aangestuurd; de overige 40% bestaat uit sokkels (vooral voor onderzoek). Voor hogescholen beslaat de sokkel 11% en is 89% gebaseerd op prestaties.

Alleen actieve studenten worden bekostigd: de taximeterformule bekostigt studenten op basis van de behaalde studiepunten. Daarnaast ontvangen instellingen nog een diplomabonus als de student de

opleiding succesvol afrondt met een BA of een MA diploma. De verhouding tussen de studiepuntbekostiging en de diplomabekostiging is 91:9. De diplomabonus wordt alleen uitgekeerd als de opleiding binnen de nominale studieduur is afgerond.

De tarieven per groep van opleidingen variëren. Er worden drie groepen onderscheiden. Per 60 studiepunten zijn de tarieven als volgt: €13.000 voor natuur, gezondheid- en techniekopleidingen, €6.000 voor sociale en geesteswetenschappen, en €9.000 voor opleidingen die een combinatie zijn uit de andere twee groepen. De diploma-bonussen verschillen voor een BA en MA diploma en tussen de drie groepen van opleidingen: voor natuur, gezondheid en techniek levert een BA diploma ruim €7.000 en een MA diploma ongeveer €3.900 op. Voor sociale wetenschappen zijn de bedragen bij benadering €3.400 (BA) en €2.000 (MA); en voor “combinaties” € 4.800 (BA) en €2.600 (MA). De bedragen dienen ter dekking van de vaste en variabele kosten van onderwijs (personeel, materiële kosten en infrastructuur). Dit leidt tot het overzicht in onderstaande tabel.

Tabel 10: Bekostigingsniveaus in het Deense taximeter model

	per 60 ECTS	BA en MA diploma's
Sociale/geesteswetenschappen	1,0	1,0
Natuur/gezondheid/techniek	2,2	2,1
Combinaties	1,5	1,4

Bron: CHEPS, gebaseerd op De Boer *et al.*, (2015)

Het belangrijkste uitgangspunt voor de bekostiging van onderzoek aan Deense universiteiten is stabiliteit. Dit uit zich in incrementele bekostiging: 90% van de toekenningen ligt vast (en is op basis van historie bepaald). Elk jaar wordt 2% van de beschikbare basisbekostiging voor onderzoek herverdeeld op basis van het 45-20-25-10-model.

- 45% wordt verdeeld proportioneel aan de onderwijsbekostiging van de universiteiten;
- 20% wordt verdeeld naar rato van de extern verkregen onderzoeksmiddelen (uit de EU, *research councils*, etc.);
- 25% wordt verdeeld op basis van bibliometrische indicatoren;
- 10% naar rato van het aantal studenten dat zijn/haar proefschrift heeft afgerond.

Een zeer bescheiden deel van de onderzoekbekostiging is als verwevenheidsbekostiging te kwalificeren. Ook is een eveneens zeer bescheiden deel prestatie-gedreven.

3.5.8 Australië

De onderwijsbekostiging in Australië richt zich op het aantal ingeschreven studenten aan universiteiten. Tabel 11 toont de relatieve bekostigingsniveaus per student voor de verschillende opleidingen in het Australische hoger onderwijs. Er zijn acht *funding clusters*, waarvan enkele nader zijn onderverdeeld in subcategorieën. De verhoudingen in Tabel 11 zijn gebaseerd op de basisfinanciering (het *Commonwealth Grant Scheme*) inclusief het maximale collegegeld voor de betreffende opleidingen. Dat laatste is gedaan omdat, net als Engeland, de basisfinanciering en het collegegeld als communicerende vaten fungeren. Voor een opleiding als Rechten (*Law*) bedraagt het collegegeld in 2018 maximaal A\$10.754 (ruim €12.000) en de basisfinanciering A\$2.120.

In Australië zijn er twee studieprogramma's als prioriteitsprogramma (*National Priority*) aangewezen, te weten *Education* (lerarenopleidingen) en *Nursing* (verpleegkunde).

Tabel 11: Bekostigingsniveaus (publieke + private bekostiging) in Australië

Funding cluster	Programme	Relatieve bekostiging t.o.v. humanities
8	Dentistry, medicine or veterinary science	2,75
8	Agriculture	2,62
7	Engineering, science, surveying	2,22
5	Allied health	1,78
6	Nursing	1,68
3	Mathematics, statistics, computing, built environment or other health	1,59
5	Clinical psychology, foreign languages, or visual and performing arts	1,56
4	Education	1,40
3	Behavioural science or social studies	1,37
1	Law, accounting, commerce, economics, administration	1,04
2	Humanities	1,00

Bron: https://docs.education.gov.au/system/files/doc/other/2018_indexed_rates_2018_12_18.pdf

De bekostiging van onderzoek bestaat uit twee onderdelen: (1) de *Research Training Program* (RTP) en (2) het *Research Support Program* (RSP). Tezamen vormen deze de lumpsum voor onderzoek (*research block grant*). Deze lumpsum is sterk prestatie-gedreven vanwege het feit dat het verwerven van onderzoekinkomsten en het afronden van research masters en promotieonderzoek worden beloond. Het RTP programma keert *scholarships* uit aan PhD en research master studenten. Het RSP programma verstrekt middelen aan universiteiten naar rato van hun onderzoeksprestaties, afgemeten aan het succes in het verwerven van inkomsten uit competitie (d.i. verworven subsidies van *Research Councils*), inkomsten uit opdrachtonderzoek voor bedrijven, en de afgeronde PhD en research master trajecten. De gewichten van deze componenten zijn respectievelijk 25%, 25% en 50%.

3.6 Het Vlaamse model in internationaal perspectief

In deze laatste paragraaf zetten we de puntengewichten uit de buitenlandse financieringsmodellen die hierboven zijn gepresenteerd op een rij en vergelijken deze met de gewichten gehanteerd in het Vlaamse financieringsmodel.²³

Vergelijkingen van puntengewichten tussen landen worden bemoeilijkt door het gegeven dat in sommige landen (bijv. Nederland) de extra kosten van bepaalde opleidingen ook voor een deel via de student-onafhankelijke financiering (sokkels) worden bekostigd. Zo is in Nederland het belang van deze sokkels (voor onderwijs en onderzoek) over het algemeen groter dan in andere landen. Ook wordt een vergelijking tussen landen altijd gecompliceerd door verschillen in bijvoorbeeld het eigenaarschap van gebouwen en de omvang van de basisfinanciering ten opzichte van de in competitie verdeelde

²³ In een eerdere studie van CHEPS (Deen *et al.*, 2005) zijn eveneens de puntengewichten (*funding relativities*) voor een aantal buitenlandse financieringsmodellen gepresenteerd.

middelen. Met deze kanttekeningen in het achterhoofd merken wij het volgende op over de Vlaamse puntengewichten in vergelijking met de buitenlandse modellen.

Internationaal gezien is de meest gebruikte bekostigingsgrondslag het aantal ingeschreven studenten – deze wordt met uitzondering van Vlaanderen en Denemarken in alle landen gebruikt. Ook het aantal diploma's wordt in een aantal landen gebruikt als bekostigingsgrondslag (Vlaanderen, Nederland, Denemarken, Finland). In de onderzoekbekostiging worden in een groot aantal landen het aantal promoties en de inkomsten uit contractonderzoek als grondslag gebruikt. Ook indicatoren die te maken hebben met de kwaliteit of impact van onderzoek komen voor in de Angelsaksische landen en Scandinavië. Daarnaast worden de onderzoekbudgetten voor een belangrijk deel aangestuurd door het volume van de onderwijsactiviteiten. In dat geval telt het aantal studenten of diploma's mee in de berekening van (een deel van) de onderzoekbekostiging.

In de geïnventariseerde buitenlandse hogeronderwijssystemen worden tussen de drie en tien verschillende puntengewichten gehanteerd (zie Tabel 12). Gelet op de Vlaamse puntengewichten (die in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd), kan worden opgemerkt dat Vlaanderen binnen deze reeks valt. Als wij de geneeskunde 1 en tandheelkunde 1 en 2 opleidingen samennemen dan kent het financieringsmodel voor het Vlaamse universitaire onderwijs vier puntengewichten (1, 2, 3 en 3,9/4,0/4,2). Ook de onderliggende verhoudingen tussen de puntengewichten in Vlaanderen wijken niet sterk af van wat in het buitenland wordt aangetroffen.

De opleidingen die in Vlaanderen het hoogste puntengewicht hebben, hebben in andere landen ook het hoogste gewicht. In de landen uit onze inventarisatie hebben universitaire opleidingen in de natuur-/ingenieurswetenschappen met een gewicht te maken dat zo'n 50% (Nederland), 70% (Engeland, Ierland, Schotland) tot 100% (Australië) hoger ligt dan het gewicht voor opleidingen in de sociale wetenschappen en de geesteswetenschappen. Bij opleidingen in de sector gezondheid wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen de klinische en niet-klinische fase en tussen de bachelor- en de masterfase.

In Vlaanderen wordt voor een aantal studiegebieden een verschillend puntengewicht gebruikt voor het type graad waarvoor wordt opgeleid (onderscheid naar Ba en Ma). Dit is in de onderstaande tabel die zich op bachelorstudenten richt niet meegenomen. Normaalgesproken is het opleiden van een masterstudent duurder dan het opleiden van een bachelorstudent.

Tabel 12: Puntengewichten en bekostigingsgrondslagen universiteiten in een aantal hogeronderwijs-systemen²⁴

	Puntengewichten Onderwijs	Grondslagen Onderwijs	Grondslagen Onderzoek
Nederland	Drie (1; 1,5; 3)	studenten; diploma's	doctoraten; diploma's
Engeland (situatie vóór 2006)	Vier (1; 1,3; 1,7; 4,0)	studenten	Output quality; output impact; research environment
Finland	Eén (maar compensatie voor dure opl.)	studenten; diploma's; graduate employment; studenttevredenheid, internationalisering	Doctoraten, publicaties, externe onderzoeksmiddelen, internationalisering
Schotland	Zes (1; 1,2; 1,4; 1,6; 1,8; 3,2)	studenten	(zie Engeland)
Ierland	Vijf (1; 1,3 ; 1,7; 2,3/ 4,0)	studenten	research master studenten; externe onderzoeks- middelen; PhD's
Duitsland (Nedersaksen)	Vier+ (1; 1,4; 1,8; 3,3; ...)	studenten (eerstejaars); diploma's, internationale studenten	doctoraten; deelname Graduate School; Externe onderzoeksmiddelen;
Denemarken	Drie (1; 1,5 ; 2,2)	studiepunten; BA en MA diploma's	onderwijstaak; externe onderzoeksmiddelen; bibliometrische indicatoren; doctoraten)
Australië	Acht (1;; 2,75)	studenten	doctorandi; doctoraten; externe onderzoeksmiddelen; research masters
Vlaanderen	Drie/vier (1; 2; 3 ; 3,9/4,0/4,2)	studiepunten (opgenomen en behaald); diploma's Extra gewicht voor beursstudenten, werkstudenten en studenten met een functiebeperking	doctoraten; BA en MA diploma's; publicaties; citaties; diversiteitsindex

²⁴ In deze figuur zijn de sokkels niet vermeld. De grondslagen verwijzen naar het variabele deel in de bekostiging.

Bijlage bij hoofdstuk 3: Financieringsmodellen: onderliggende vragen, trends en opties

Deze bijlage bevat als achtergrondinformatie een literatuurstudie naar algemene principes en vragen rondom de financiering van hoger onderwijs. Deze literatuurstudie is ruimer dan de scope van de evaluatie, die zich conform de decretale opdracht beperkt tot de puntengewichten en de interne allocatiemodellen van de universiteiten. Deze bijlage is louter beschrijvend en er worden hieruit dan ook geen conclusies getrokken.

Het beleidsinstrumentarium

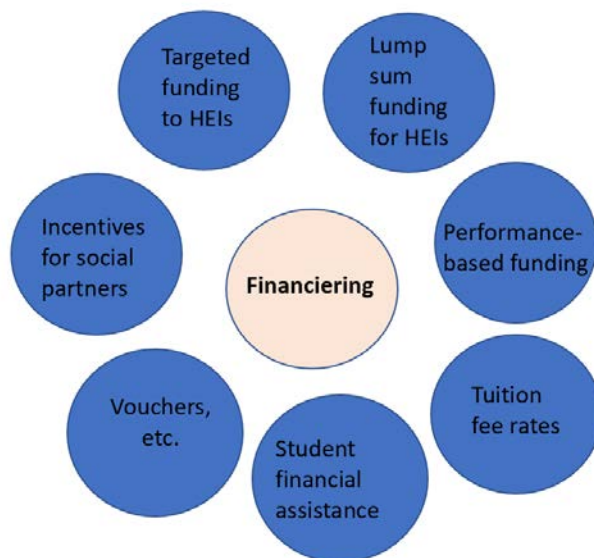
In paragraaf 3.2 is een beschouwing gegeven over formulefinanciering. Een dergelijke vorm van financiering is echter slechts een van manieren waarop de overheid tracht het gedrag van organisaties en burgers (en als deelverzameling daarvan onderwijsbestuurders, academici, studenten, etc.) in de samenleving te beïnvloeden. Een overheid bezit verschillende instrumenten om dit gedrag (d.i. de inspanningen, de prestaties, de dienstverlening) in de samenleving – en dus ook in het hoger onderwijs – te beïnvloeden. Financiering (zeg: publieke bekostiging) is slechts een van de instrumenten in het rijtje van beleidsinstrumenten:

- Wet- en regelgeving (bijv. t.a.v. kwaliteit en kwantiteit);
- Financiering (o.a. subsidies, belastingen, eigen bijdragen, leningen, vouchers, inkomensoverdrachten);
- Publieke productie (bijv. via publieke universiteiten);
- Informatieverstrekking of instellen van adviescommissies met deskundigen (om besluitvorming te verbeteren).

In het geval van het hoger onderwijs betreft financiering het geheel van financiële overdrachten van de overheid naar studenten (of hun ouders/verzorgers) en organisaties (hogeronderwijsinstellingen, intermediaire organisaties, private partijen) met als doel het gedrag daarvan te beïnvloeden. Er bestaan een groot aantal soorten van financiële instrumenten (zie Figuur 6).

Wat betreft het instrument van de regulering ligt de rol van de overheid in het aangeven van de grenzen waarbinnen de spelers (instellingen, studenten) zich bewegen: het speelveld en de spelregels. De overheid ziet bovendien toe op de prestaties van het systeem en vervult een informatie- en monitoring functie. Zo intervenueert de minister die verantwoordelijk is voor onderwijs als het totaal van de individuele beslissingen van studenten en aanbieders van hoger onderwijs lijkt te gaan in richtingen die niet acceptabel of niet optimaal zijn voor de samenleving als geheel. Parlement en minister bewaken dus het publieke belang via regulering, financiering en informatievoorziening. In het navolgende gaan we met name in op de rol van de overheid bij de financiering.

Figuur 6: Financieringsinstrumenten met betrekking tot het hoger onderwijs



Doelstellingen en kernvragen rondom financiering

Financiering (ook wel bekostiging genoemd) dient het publieke belang van het bewerkstelligen van een breed toegankelijk en voldoende divers onderwijsaanbod van voldoende kwaliteit. Zonder overheidsbemoeienis zou een dergelijk aanbod niet tot stand komen of niet de juiste samenstelling bezitten. De overheid geeft dus de richting aan en faciliteert.²⁵ De overheid vult deze taak onder meer in via het instrument van de publieke bekostiging.

De financiering van het hoger onderwijs is voortdurend onderwerp van discussie (o.a. Ooghe, 2018). De omvang van de middelen die van de overheid naar de instellingen stromen en de berekeningswijze waarop de omvang is gebaseerd staan voortdurend bloot aan kritiek van instellingsbestuurders, politici, studenten, wetenschappers, docenten, *captains of industry* en andere deskundigen of belanghebbenden (zie onder andere: VOKA, 2018; Ooghe, 2018). Het hoger onderwijs staat immers midden in de kennissamenleving – het staat ten dienste aan die samenleving, anticipeert op toekomstige ontwikkelingen of problemen, en bevat prikkels om een bepaalde ontwikkeling in gang te zetten. Randvoorwaarden ten aanzien van de financiering veranderen derhalve voortdurend. De doelen blijven echter gericht op goed onderwijs en hoogwaardig onderzoek en een juiste taakuitoefening van de instellingen in de samenleving.

De primaire doelstellingen bij de publieke financiering van het hoger onderwijs zijn: (1) het faciliteren van de verwerving van kennis, vaardigheden, attitudes door deelnemers aan het hoger onderwijs en (2) het stimuleren van kennisproductie (zeg onderzoek) onder voorwaarden van intellectuele vrijheid en garanties rondom diversiteit (zie: Barr, 2004; Diris & Ooghe, 2018). Instrumentele doelstellingen (zeg randvoorwaarden) zijn daarbij minstens zo belangrijk, en draaien om doelmatigheid (d.i. de samenleving

²⁵ Dit klinkt positiever dan wat economen altijd het repareren van marktfalen (*market failure*) noemen.

krijgt zoveel mogelijk terug voor de schaarse middelen die worden ingezet) en rechtvaardigheid (zeg: sociale gelijkheid) wat betreft de kansen geboden aan de burgers.

Een aantal van deze doelstellingen en randvoorwaarden staan in de discussie centraal: kostenbeheersing, verhoging van efficiency, rendementen en kwaliteit, differentiatie in het opleidingsaanbod, bescherming van 'bedreigde' vakken, opvangen van tekorten aan afgestudeerden in de techniek- en natuurwetenschappen, de zorg en lerarenopleidingen, et cetera. Daarnaast wordt met een zekere regelmaat gediscussieerd over het academisch onderzoek: de versterking van de wetenschappelijke kwaliteit, een oriëntatie op het toepasbaar maken van wetenschappelijke kennis, het aantrekkelijker maken van onderzoekscarrières, de oriëntatie op Europa, en de concentratie van onderzoeksmiddelen (in plaats van versnippering). Ook wordt met regelmaat gesproken over verschuivingen tussen de in competitie verdeelde middelen en de basisfinanciering (de eerste geldstroom) en gedebatteerd over de voor- en nadelen van prestatiebekostiging.

Kortom, de kernvragen rondom financiering/bekostiging zijn (zie: Jongbloed & Vossensteyn, 2016):

- Waarom (en wat) bekostigen?
- Hoeveel (per student dan wel afgestudeerde, of per eenheid kennis)?
- Wat vragen we van de private sector (studenten, bedrijven), en hoe gaan die dat betalen?
- Hoe stellen we het publieke geld beschikbaar?

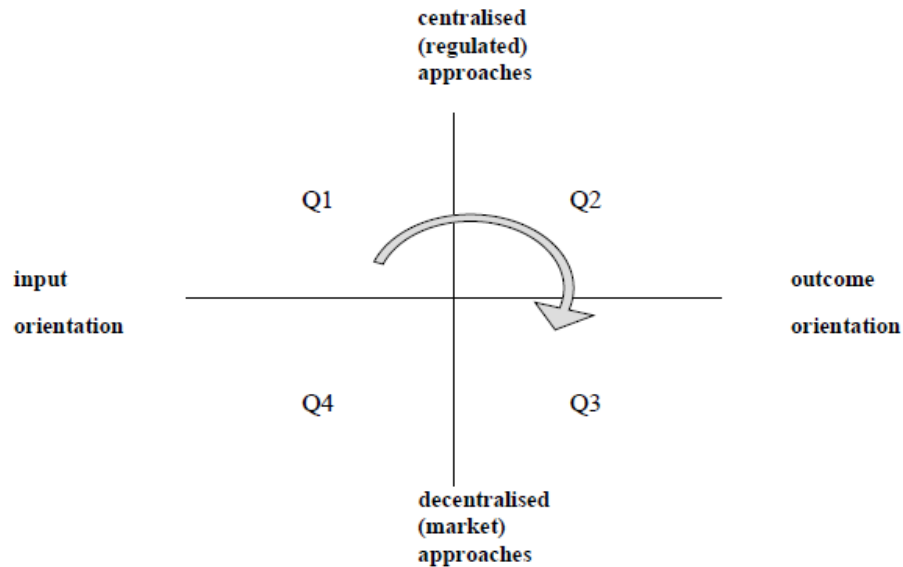
De afgelopen decennia is in vele landen de sturingsrelatie tussen overheid en hogeronderwijsinstellingen het onderwerp geweest van debatten en hervormingen (de Boer *et al.*, 2010, Jongbloed *et al.*, 2010). Met aanpassingen in wet- en regelgeving, financiering en andere beleidsinstrumenten wordt voortdurend getracht het hogeronderwijslandschap zo in te richten dat de toegankelijkheid, kwaliteit en de efficiency van het stelsel verder wordt verbeterd. Op het gebied van de financiering van universiteiten en hogescholen zijn er wijzigingen geweest in de financieringsmodellen en in de studiefinanciering. Als we naar de hogeronderwijssystemen wereldwijd kijken, zien we een trend die kan worden getypeerd als een overgang van centraal naar meer decentraal aangestuurde hogeronderwijsinstellingen die steeds nadrukkelijker worden aangesproken op hun prestaties op het gebied van onderwijs en onderzoek. De middelen die instellingen uit de verschillende geldstromen verwerven worden steeds nadrukkelijker gekoppeld aan het volume en de kwaliteit van de geleverde prestaties. Er is tegelijkertijd een trend tot decentralisatie: de keuzes van de basiseenheden – o.a. de studenten – worden steeds belangrijker.

Financieringsmodellen: opties en kwadranten

Figuur 7 hieronder (zie: Jongbloed, 2010) geeft op de verticale as aan hoe groot de mate van centralisatie (zeg: overheidssturing) is. De horizontale as duidt op de mate waarin de bekostiging aan prestaties is opgehangen. We kunnen vier kwadranten (Q₁, Q₂, Q₃, Q₄) onderscheiden:

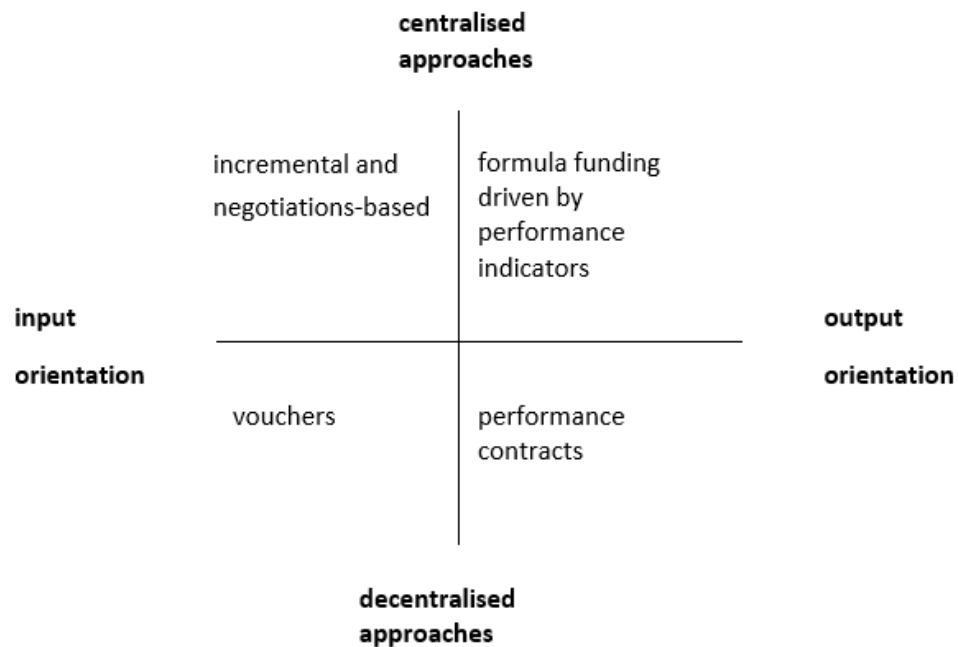
- Q₁: geplande, inputgeoriënteerde bekostiging via aanbieders;
- Q₂: prestatie-georiënteerde bekostiging van aanbieders;
- Q₃: doelgerichte, specifieke bekostiging op basis van directe contacten en afspraken tussen aanbieder en klant;
- Q₄: vraag-gestuurde, input-georiënteerde bekostiging via klanten.

Figuur 7: Trends in bekostiging



In het plaatje hieronder (bron: Jongbloed & Vossensteyn, 2016) staan een aantal voorbeelden van vormen van bekostiging die in de vier kwadranten passen:

Figuur 8: Vormen van bekostigingsmodellen



De beweging die we waarnemen sinds het midden van de jaren 80 van de vorige eeuw tot ongeveer het begin van de huidige eeuw is er een van Q_1 naar Q_2 (zie: Jongbloed & Vossensteyn, 2016). Met de aanzetten tot het verhogen van de collegegelden en de steeds sterker wordende concurrentie om onderzoeksmiddelen heeft de beweging zich verder doorgezet in de richting van Q_3 . De vraag is of de tendens zich nog verder zal voortzetten in de richting van vraagsturing (vouchers; al dan niet gecombineerd met gedifferentieerde collegegelden) en of meer macht zal worden gegeven aan de student om deze met de ‘voeten te laten stemmen’ (Q_4).

Figuur 7 benadrukt het gegeven dat het steeds meer de ‘initiatieven van onderop’ zijn die het verschil maken – de projecten van individuele onderzoeksteams, het inrichten van *centres of expertise*, het starten van opleidingen gericht op specifieke doelgroepen – wat betreft de financiering die de instelling van rijkswege ontvangt en anderszins de waardering die ze krijgt in de sterk marktgerichte omgeving. Het idee van “one size fits all” staat steeds meer ter discussie en diversiteit in het aanbod en de dienstverlening door in hoge mate autonoom opererende instellingen wordt meer omarmd. Differentiatie staat in verschillende landen hoog op de beleidsagenda’s.

Ook de Europese moderniseringsagenda benadrukt de noodzaak voor hogeronderwijsinstellingen om strategische keuzes te maken en te werken aan een eigen instellingsprofiel. Overheden, beleidsmakers en instellingen worden dan ook opgeroepen daartoe de voorwaarden te scheppen: “*Europe needs a wide diversity of higher education institutions and each [higher education institution] must pursue excellence in line with its mission and strategic priorities*” (Europese Commissie, 2011). Een en ander impliceert de noodzaak om de *governance* – in het bijzonder de relatie tussen ‘beleid’ en instelling – nader te doordenken. Immers deze relatie, en de bekostigings- en verantwoordingscondities die daar onderdeel van zijn, heeft een belangrijke doorwerking op het gedrag – de activiteiten en de prestaties – van hogeronderwijsinstellingen.

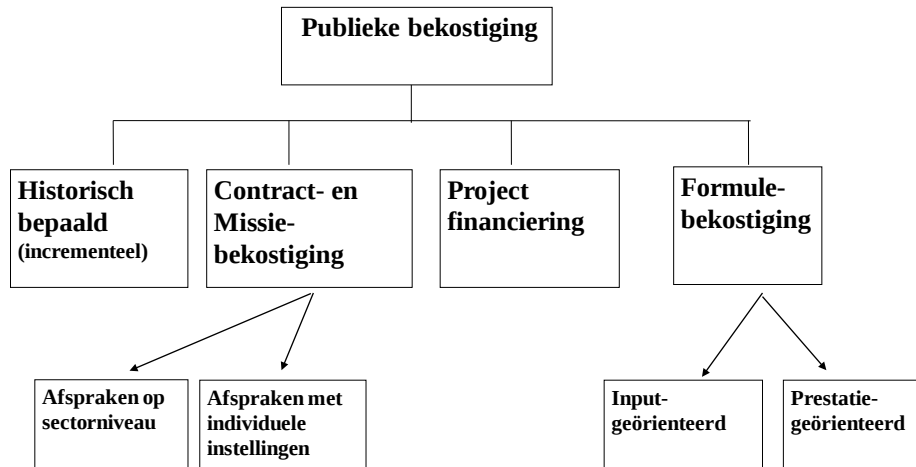
Prestatiebekostiging en prestatieafspraken

Wat betreft de ontwikkelingen in de *governance* van het hoger onderwijs kan worden gewezen op de beleidsinstrumenten ‘prestatiebekostiging’ en ‘prestatieafspraken’ die zich in het tweede, respectievelijk derde kwadrant in bovenstaande kwadrantfiguren bevinden. Deze instrumenten worden op verschillende wijze gehanteerd en gecombineerd in verschillende nationale hogeronderwijsystemen. De publieke bekostiging van hogeronderwijsinstellingen is immers altijd een mix van verschillende elementen. Dit is in Figuur 9 gevisualiseerd.

Wat deze mix betreft wijzen wij op het gegeven dat de publieke financiering van hoger onderwijsinstellingen verschillende geldstromen – een eerste, tweede, derde, et cetera – kent, die elk op verschillende wijze zijn opgebouwd. In vrijwel alle landen is de eerste geldstroom (de *basisbekostiging*) deels historisch bepaald (o.a. via vaste voeten; sokkels) en voor een ander deel opgehangen aan bepaalde parameters of indicatoren (*formulebekostiging*²⁶), zoals het aantal studenten.

²⁶ Zie paragraaf 3.2.

Figuur 9: Vormen van bekostiging



Elementen van prestatiebekostiging vinden we terug in vele buitenlandse hogeronderwijssystemen. Ook zien we steeds meer landen waarin daarnaast gebruik wordt gemaakt van het instrument van afspraken tussen de bekostigende instantie en (groepen van) instellingen over de missie en prestaties van de instellingen. Dat laatste uit zich in het beschikbaar stellen van een *missiebudget* aan de instelling. Dit missiebudget is de uitkomst van onderhandelingen tussen de hogeronderwijsinstelling en de bekostigende instantie (het ministerie of de *Funding Council*). Zo heeft Nederland gedurende enkele jaren geëxperimenteerd met *prestatieafspraken* (Jongbloed *et al.*, 2018b). Deze waren bedoeld om meer profiel aan te brengen in het Nederlandse hogeronderwijslandschap en tegelijkertijd de prestaties (vooral op het gebied van studiesucces) te versterken en te belonen.

Een studie van CHEPS voor het Nederlandse Ministerie van Onderwijs (de Boer *et al.*, 2015) naar *'Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems'* laat zien dat er steeds meer landen zijn waarin prestatieafspraken – prestatiecontracten tussen instelling en bekostigingsautoriteit – aan de orde zijn. We noemen (zonder uitputtend te willen zijn) een aantal landen met hun bijbehorende initiatieven:

- Australië: Mission-based compacts (2011)
- Canada (Ontario): Strategic Mandate Agreements (2014)
- Duitsland: Ziel- und Leistungsvereinbarungen (2002)
- Hong Kong: Performance and Role-related Funding Scheme (2005)
- Ierland: Institutional Performance Compacts (2012)
- Schotland: Outcome agreements (2012)
- Denemarken: University Development Contracts (2000)
- Finland: Performance contracts (1994)
- Oostenrijk: Leistungsvereinbarungen (2007)

Hiermee wil niet gezegd zijn dat in al deze landen prestatiecontracten als een groot succes worden gezien. Ze zijn in sommige gevallen wellicht eerder als een verantwoordingsinstrument dan als een financieringsinstrument op te vatten (zie ook De Boer *et al.*, 2015; Debackere *et al.*, 2017). Het Nederlandse experiment met prestatiecontracten was weliswaar omstreden maar heeft wel tot prestatieverbetering en profilering in het hoger onderwijs geleid (Jongbloed *et al.*, 2018b).

In de contractbekostiging kan, net als in de formulebekostiging, een zekere nadruk worden gelegd op prestaties. In het geval van formulebekostiging zijn dit veelal behaalde prestaties (*ex post* bekostiging). In het geval van contractbekostiging richt de rijksbijdrage zich op nog te realiseren prestaties of inspanningen (*ex ante* bekostiging) en vindt op een later tijdstip een verrekening plaats – nadat is vastgesteld of afgesproken prestaties of inspanningen zijn gerealiseerd.

Een bekostiging op basis van formules of historisch bepaalde verhoudingen is te kenschetsen als een vorm van bekostiging op de ‘*automatische piloot*’. De sturing die ervan uitgaat is geheel afhankelijk van de parameters in de formule of de in het verleden ooit vastgestelde vaste voeten. Dit kan voordelen bieden – instellingen worden op basis van uniforme en transparante maatstaven behandeld en worden geprikkeld om de nadruk te leggen op bij voorbeeld prestaties of kwaliteit. Maar het nadeel kan zijn dat het een zekere mate van eenvormigheid in instellingsgedrag tot gevolg heeft. Contractbekostiging kan aan laatstgenoemd bezwaar enigszins tegemoet komen. De meeste landen gebruiken echter subsidies – specifieke bekostiging – om aan specifieke doelstellingen en wensen van overheid dan wel instellingen tegemoet te komen. Met deze subsidies worden als het ware initiatieven van onderop of unieke omstandigheden van individuele instellingen (of groepen daarbinnen) gehonoreerd. De onderzoekssubsidies vanuit de tweede geldstroom die worden verstrekt door *Research Councils* zijn een voorbeeld van een beleidsinstrument dat wordt ingezet om bepaalde doelstellingen (prestaties, kwaliteit, profilering) tot stand te brengen. Dergelijke projectfinanciering kan worden verstrekt aan individuen, onderzoeksgroepen of instellingen.

Benadrukt moet worden dat een financiering opgehangen aan prestatieafspraken in de meeste landen slechts een bescheiden deel betreft van de totale basisfinanciering. Vaak (o.a. in Nederland) wordt het overgrote deel van de financiering nog steeds gekoppeld aan de parameters van een financieringsformule, waarin *prestaties* naar voren kunnen komen. Prestatie-indicatoren in de formule hebben bijvoorbeeld betrekking op het aantal afgegeven diploma’s of het aantal inschrijvingen van studenten bij erkende bachelor- en masteropleidingen binnen een gegeven (nominale) studieduur.

4. De interne allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten

4.1 Hoofdvragen bij de analyse

In dit hoofdstuk presenteren wij onze inventarisatie van de hoofdkenmerken van de interne allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten en maken we een vergelijkende analyse van deze modellen, met speciale aandacht voor de gehanteerde puntengewichten.

Het interne allocatiemodel (IAM) is een formule-gedreven, parametrisch model op basis waarvan een deel van de werkingsmiddelen ontvangen vanwege de Vlaamse Overheid wordt verdeeld over de faculteiten en de andere entiteiten van de universiteit. Faculteiten wenden deze middelen aan voor het aanstellen van personeel en het dekken van de werkingskosten. Het IAM financieringsmodel van de Vlaamse overheid is eveneens een formule-gedreven model (zie Hoofdstuk 2). Als een universiteit de prikkels die in het Vlaamse financieringsmodel besloten liggen intern door wenst te geven aan haar faculteiten ligt het voor de hand dat het IAM een sterke gelijkenis zal vertonen met het Vlaamse model. Universiteiten hebben echter de vrijheid om van het Vlaamse model af te wijken en het is deze kwestie die centraal staat in dit hoofdstuk.

Op basis van een analyse van de informatie die van de Vlaamse universiteiten is verkregen in de vorm van modelbeschrijvingen en interviews geven we antwoord op de vraag hoe de puntengewichten gehanteerd in het Vlaamse financieringsmodel hun vertaling krijgen in het allocatiemodel dat binnen de universiteit wordt gehanteerd, welke keuzes daarbij door de universiteiten zijn gemaakt en wat de ervaringen met de puntengewichten zijn.

Hoewel de nadruk in de evaluatie van de interne allocatiemodellen op de puntengewichten moet liggen zal onze analyse ook de andere parameters in ogenschouw nemen. Een IAM dient in zijn geheel en in de context van de totale financiering van de universiteit (zie tweede helft van Hoofdstuk 2) te worden beoordeeld. Zoals uit het onderstaande zal blijken zijn het juist die andere parameters en de algehele budgettaire situatie die centraal staan in de discussie over het IAM en de aanpassing daarvan.

Een van de centrale onderzoeksvragen voor deze evaluatie is of de thans gebruikte puntengewichten een goede afspiegeling zijn van de relatieve kostenniveaus van de verschillende opleidingen. Deze vraag is als zodanig gesteld in de interviews met de vertegenwoordigers van de Vlaamse universiteiten, maar de kwestie komt ook indirect aan de orde in de manier waarop in het IAM wordt omgegaan met verschillen tussen disciplines dan wel faculteiten binnen de universiteit.

De vergelijkende analyse draait om de volgende hoofdvragen:

1. Welke principes liggen ten grondslag aan het interne allocatiemodel (IAM)?
2. Welke parameters hanteert de universiteit in het IAM?
 - a. Wat zijn de financieringsgrondslagen? En waarom hanteert de universiteit deze?
 - b. Welke puntengewichten komen in het IAM naar voren? Waarom?
 - c. Weerspiegelen de puntengewichten de kostenverschillen tussen disciplines?
3. Welke zaken/activiteiten worden buiten het IAM om gefinancierd?
4. Wat zijn de knelpunten die worden gevoeld aan de universiteit met betrekking tot het IAM en wat zijn daarvan de oorzaken? Welke aanpassingen worden voorzien?

We behandelen deze vragen in de vier paragrafen hierna:

- De eerste vraag raakt aan de ontwerpcriteria voor allocatiemodellen (die in Hoofdstuk 3 zijn genoemd) en de mogelijke afruil die tussen deze criteria bestaat.
- De tweede vraag betreft de kwestie in hoeverre de IAM parameters afwijken van die van het Vlaamse financieringsmodel (de Codex-gewichten en de financieringsgrondslagen studiepunten, diploma's, publicaties, doctoraten, et cetera). Als er andere parameters worden gehanteerd is de vraag wat daarvoor de reden is. Deelvraag 2c is een vraag naar de kostendeterminanten voor onderwijs respectievelijk onderzoek (zie Hoofdstuk 3).
- Hoewel het IAM centraal staat in deze evaluatie is het voor een goed begrip van de financiering van onderwijs en onderzoek van groot belang daar ook de overige middelen en voorzieningen bij te betrekken die opleidingen en faculteiten in staat stellen hun onderwijs te verzorgen en hun onderzoek te doen. Een IAM heeft altijd slechts betrekking op een deel van die middelen – een deel van wat in Hoofdstuk 2 wordt aangeduid met de eerste geldstroom. Zo zijn er investeringsmiddelen ten behoeve van laboratoria, infrastructuur, bibliotheek en kantoren die ten goede komen aan de faculteiten en het onderwijs en onderzoek dat deze verzorgen. Deze worden veelal buiten het IAM om gefinancierd. Ook de centrale ondersteunende diensten van een universiteit worden vaak buiten een IAM om gefinancierd. Vraag 3 besteedt aandacht aan deze onderwerpen.
- Vraag 4 stelt de knelpunten rondom interne allocatie aan de orde. Het is tevens een vraag naar de aanpassingen in de allocatiemodellen die de universiteiten verwachten te gaan doorvoeren in de nabije toekomst. De voorziene aanpassingen wijzen tevens op eventuele lessen die kunnen worden getrokken ten aanzien van het gebruik van allocatiemodellen.

Bij deze evaluatie van de allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten dienen we tenslotte nog een aanvullende afbakeningskwestie aan de orde te stellen. Deze heeft te maken met het feit dat het IAM van een universiteit in veel gevallen een getrapte structuur bezit. Het IAM wijst in eerste instantie (op basis van een interfacultair model) middelen toe aan een faculteit (of aan een groep van faculteiten met verwante disciplines). In tweede instantie wordt door de faculteit op dit bedrag aan verkregen middelen een eigen, intrafacultair model toegepast. De faculteit past dit model toe voor het toewijzen van middelen aan de vakgroepen binnen de faculteit (of de faculteiten binnen de groep van faculteiten). De nadruk in onze evaluatie ligt op de eerste trap van deze tweetrapsraket, maar in het geval van de KU Leuven beschrijven we ook de tweede trap, omdat deze interessante informatie oplevert. Bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of (en hoe) de Vlaamse modelparameters (inclusief de puntengewichten) via deze getrapte structuur doorwerken op de lagere niveaus in de universiteit.

4.2 Principes bij de interne allocatie

Van de uitgangspunten die ten grondslag aan het interne allocatiemodel (IAM) van de vijf Vlaamse universiteiten geeft Tabel 13 een samenvatting, gebaseerd op de (open) vragen hieromtrent gesteld aan de beheerders van de universiteiten. De tabel maakt duidelijk dat de Vlaamse universiteiten zeer sterk overeenkomen wat betreft de gehanteerde ontwerpprincipes. De principes van stabiliteit (het tegengaan van budgetfluctuaties) en solidariteit (het beperken van de onderlinge concurrentie tussen de faculteiten en bevorderen van de samenwerking binnen de universiteit) worden overal beleden.

Tabel 13: Onderliggende principes bij het interne allocatiemodel (IAM) per universiteit

Universiteit	Principes
KU Leuven	Solidariteit tussen de (groepen van) faculteiten Transparantie in berekeningswijze Stabiliteit in de toewijzingen aan faculteiten Rekening houden met historie wat betreft kostenstructuren Volgen van het Vlaamse financieringsmodel
UGent	Volgt in grote lijnen de architectuur van het Vlaamse financieringsmodel, op maat van de instelling / met eigen accenten Solidariteit tussen faculteiten (en bevordering samenwerking tussen faculteiten) Stabiliteit (bescherming tegen al te grote stijgingen en dalingen in budget) Gericht op kosten (inspanning) in onderwijs (contacturen) Bevordering prestaties in onderzoek
UHasselt	Volgen van het Vlaamse financieringsmodel, met eigen accenten Solidariteit tussen faculteiten (houd rekening met karakter faculteit/ schaal van opleiding) Stimuleer samenwerking tussen faculteiten (voorkom monopolisering onderwijs door vakgroepen) Stabiliteit (bescherming tegen al te grote stijgingen en dalingen in budget) Transparantie in berekeningswijze
UAntwerpen	Beperk interne concurrentie tussen faculteiten Stabiliteit in de organisatie (houd rekening met historie) Prikkel om universitair beleid te stimuleren Houd het model simpel (transparantie) Solidariteit tussen de faculteiten
VU Brussel	Stimuleer verwerving externe inkomsten Solidariteit tussen de faculteiten Stabiliteit in budgetten Volgen van het Vlaamse financieringsmodel Eenvoud (transparantie) Bevorder samenwerking faculteiten (beperk interne concurrentie)

Bron: CHEPS, op basis van interviews met beheerders van Vlaamse universiteiten

KU Leuven

De KU Leuven geeft aan dat het IAM fair en transparant dient te zijn. Er dient rekening te worden gehouden met de (vaak al jaren) bestaande kostenstructuren (d.i. het benoemde personeel; de aanwezige laboratoria en infrastructuur) in het besef dat deze grotendeels vastliggen in verband met arbeidscontracten. De solidariteit tussen de faculteiten komt onder andere naar voren in het gegeven dat serviceonderwijs (d.i. onderwijsdienstverlening tussen de faculteiten) zowel middelen voor de onderwijsgevende faculteit als de onderwijs-ontvangende faculteit oplevert.

De KU Leuven is van oordeel dat verschuivingen tussen de toewijzingen beperkt dienen te zijn. Eventuele incrementen in de toewijzing van personeel vanwege additioneel beschikbaar komende ZAP-

mandaten (met name de groeipaden ZAP zoals voorzien door de Vlaamse overheid) worden op grond van een beleidsplan toegewezen, en niet via het IAM.

UGent

In het interne allocatiemodel van de UGent wordt sterk benadrukt dat de parameters van het Vlaamse model dienen te worden gehanteerd, omdat anders het risico wordt gelopen dat de interne middenstroom uit de pas gaat lopen met de externe (basis-) financiering. De UGent bevindt zich momenteel midden in een discussie over de inrichting van het nieuwe IAM. In dit nieuwe IAM zullen de strategische doelen van de UGent meer centraal staan. De UGent wenst daarbij de discussie over de kwaliteit te bevorderen, in plaats van de discussie over de cijfers te laten gaan. Vergeleken met het oude IAM zal in het nieuwe IAM de transparantie groter moeten zijn. Net als bij de KU Leuven kunnen buiten het IAM om extra mandaten worden toegewezen op basis van universiteitsbrede, strategische afwegingen, waarbij onder andere naar ontwikkelingen in het aantal studenten en naar kansen wat betreft thematische speerpunten wordt gekeken.

UHasselt

De UHasselt volgt in sterke mate het Vlaamse financieringsmodel. Van de modeltoewijzing volgens het IAM kan af worden geweken om eigen accenten aan te brengen. Verder zijn ook hier de bekende criteria aan de orde (stabiliteit, solidariteit, transparantie). Het IAM mag niet leiden tot al te grote schokken in de financiering van de faculteiten en er moet rekening worden gehouden met de eigen, specifieke situatie van de faculteiten. Ter bevordering van de samenwerking binnen de universiteit wordt monopolisering van het onderwijs door een vakgroep vermeden door het principe dat per bacheloropleiding maximaal 75% van de studiepunten (135 SP) georganiseerd mag worden door de eigen vakgroep. Overschrijdingen leiden tot een budgetcorrectie.

UAntwerpen

De UAntwerpen zit, net als de UGent en de VUB (hieronder), in de overgangssituatie naar een nieuw IAM en wil in dat nieuwe model vooral het behalen van universiteitsbrede doelen bevorderen. Een kernwoord is 'beredeneerde groei' in de activiteiten van de faculteit. Het oude model leidde teveel tot denken vanuit facultaire belangen en een interne concurrentie. Het model moet geen mathematische oefening zijn maar het debat over de strategie van de UAntwerpen bevorderen. Ook hier is solidariteit tussen de faculteiten en opleidingen belangrijk: kleine opleidingen dienen te kunnen voortbestaan als ze van strategisch belang zijn voor de universiteit, mede in het licht van de diversiteit van opleidingen.

VUB

De VUB zit eveneens in de overgang naar een nieuw IAM. In het nieuwe model zullen de prioriteiten van het universitaire strategische plan nadrukkelijker moeten doorklinken. Onderdeel daarvan is het verwerven van externe inkomsten. Onder de noemer van 'responsabilisering' (dat is: houd de faculteiten scherp op hoe de middelen worden verdiend) werden in het oude model de Vlaamse parameters in hoge mate doorvertaald in het IAM. Dit leidde tot een sterke fixatie op die parameters en interne concurrentie. In het nieuwe IAM zal samenwerking meer voorop dienen te staan.

4.3 De parameters in de interne allocatiemodellen

In deze paragraaf gaan we in op de kwestie welke parameters in het interne allocatiemodel (IAM) van de Vlaamse universiteiten worden gehanteerd, uitgesplitst naar de deelvragen:

- a. Wat zijn de financieringsgrondslagen? En waarom hanteert de universiteit deze?
- b. Welke puntengewichten komen in het IAM naar voren, en waarom?
- c. Weerspiegelen de puntengewichten de kostenverschillen tussen disciplines?

Op basis van de schriftelijke informatie verkregen van de universiteiten en de daarna gehouden interviews met de beheerders van de universiteiten zijn deze vragen beantwoord. De antwoorden zijn samengevat in Tabel 14. Deze tabel vullen we aan met enkele opmerkingen per universiteit. Daaraan voorafgaand maken we twee opmerkingen:

1. De interne allocatiemodellen wijzen voornamelijk middelen toe aan de faculteiten in de vorm van personeelskaders. Dat wil zeggen een faculteit ontvangt een toekenning van personeel - een personeelsenveloppe - uitgedrukt in rekeneenheden of voltijdsequivalenten (vte). Binnen de faculteiten kan personeel - in de onderliggende entiteiten – worden aangesteld op deze enveloppen. De kosten voor personeel worden hierbij uitgedrukt in rekeneenheden, waarbij veelal een beperkt aantal tarieven wordt gehanteerd en de tarieven variëren in functie van verschillen in statuut en anciënniteit. Naast de personeelsenveloppe wordt er meestal een relatief veel kleinere toewijzing gedaan voor de (niet-personele) werkmiddelen. Echter het overgrote deel van die overige werkmiddelen worden veelal buiten het IAM om gealloceerd (zie paragraaf hierna), omdat het daarbij vooral gaat om ondersteunende diensten, uitrusting en laboratoriumfaciliteiten.
2. In vier van de vijf universiteiten is het IAM buiten werking gesteld in afwachting van een situatie waarin het model – al dan niet in aangepaste vorm – weer kan worden opgestart. Het IAM is 'bevroren' op de situatie in het recente verleden en de waarden voor de modelparameters worden niet meer geactualiseerd voor de berekening van de toewijzing aan faculteiten. Een faculteit (of een groep van faculteiten) krijgt in dat geval in principe dezelfde toewijzing als in het voorafgaande jaar. Eventuele incrementen in de financiering worden – mits daar ruimte voor is, bijvoorbeeld vanwege groeipadmiddelen voor bijkomend ZAP – op grond van afspraken (een beleidsplan) tussen de verantwoordelijke bestuurders (rector, decanen, et cetera) toegewezen, en niet via het IAM.

Alle universiteiten geven als reden voor de bevroering aan dat een mechanistische toepassing van het model bij een grotendeels gelijkblijvende omvang van de basisfinanciering een verdeling van schaarste is, waardoor intern realloceren zonder bijkomende middelen en met een van nature stijgende kostenstructuur steeds een oefening wordt van winnaars en verliezers. In deze exercitie staan de faculteiten die aanspraak maken op extra toewijzingen tegenover de faculteiten die moeten inleveren. Een herverdeling van middelen is dikwijls moeilijk realiseerbaar, gegeven de beperkte vrijheidsgraden van de verliezende faculteiten. Verliezende faculteiten lopen soms het risico tegen hun historisch minimum aan te lopen. Om deze redenen wordt afgezien van deze oefening, die ook wel met de term *zero sum game* wordt aangeduid.

Ook als er wel extra middelen beschikbaar zijn zal er in de meeste gevallen naast winnaars sprake zijn van verliezers onder de faculteiten, waarbij de verliezende faculteiten doorgaans bezwaren tegen de opgelegde krimp naar voren zullen brengen en de winnende faculteiten zullen beweren onvoldoende ondersteund te worden in hun groei. Deze financiële concurrentie wordt door veel universiteiten als improductief gezien en draagt mede bij aan het sentiment tegen parametrische verdeelmodellen. De interne concurrentie, en de onrust die dit oplevert

binnen de universiteit, draagt bij aan de beslissing om af te zien van een doorrekening van het model.

De laatstgenoemde opmerking komt erop neer dat het IAM in de gevallen waar het hier om gaat buitenspel is gezet en er in feite niet meer van een IAM kan worden gesproken. In veel van deze gevallen is het bevroren van het model mede gedaan in afwachting van de uitkomst van de besluitvorming over een nieuw IAM. Desalniettemin gaan we in het onderstaande nog wel in op de parameters van dat bevroren model om te kunnen laten zien in welk opzicht zij afwijken van die in het Vlaamse financieringsmodel.

4.3.1 De grondslagen bij de allocatie

Het Vlaamse financieringsmodel (zie Hoofdstuk 2) kent wat betreft de bekostiging van het onderwijsdeel (het *onderwijsluik*) een grote rol toe aan het aantal financieringspunten als bekostigingsgrondslag. Voor de berekening van de financieringspunten worden zowel de door studenten opgenomen studiepunten, de verworven studiepunten en de diploma's vermenigvuldigd met het puntengewicht van het studiegebied waarin een opleiding zich situeert.

In het *onderzoekluik* van het Vlaamse financieringsmodel draait de financiering van de universiteiten om het aantal uitgereikte bachelor- en masterdiploma's, het aantal uitgereikte doctoraten, het aantal publicaties en citaties en de parameter "mobiliteit en diversiteit." Op de doctoraten worden in het Vlaamse financieringsmodel puntengewichten toegepast (op de diploma's de puntengewichten 1; 2; 3 en 3,9/4,2; op de doctoraten de puntengewichten 1 en 2).

In Tabel 14 hieronder tonen we welke parameters elke universiteit als bekostigingsgrondslag hanteert in het interne allocatiemodel. In aanvulling op deze tabel lichten we de grondslagen en architectuur van het IAM per universiteit verder toe en gaan we onder andere in op de vraag waar de grondslagen afwijken van de parameters in het Vlaamse financieringsmodel.

KU Leuven

De KU Leuven hanteert een getrappt intern allocatiemodel (IAM) dat aansluit bij de organisatiestructuur van de universiteit. De faculteiten zijn in drie groepen ingedeeld (Humane Wetenschappen, Wetenschap & Technologie en Biomedische Wetenschappen), elk met een groepsbestuur, waar een vice-rector en een groepsbeheerder deel van uitmaken. De getrapte structuur van het IAM houdt in dat na de verdeling van de middelen op basis van het intergroepsallocatiemodel de verdere verdeling binnen de groepen plaatsvindt met groeps-eigen intragroepsallocatiemodellen. Deze werkwijze geeft aan elke groep de autonomie om eigen beleidsaccenten te leggen. De intragroepsmodellen worden beheerd binnen de groepen.

Het IAM van de KU Leuven is sinds het jaar 2013 bevroren. De bevroering heeft betrekking op het intergroepsmodel. De intragroepsmodellen worden wel toegepast als richtsnoer bij de finale allocatiebeslissingen door het groepsbestuur, maar de uitkomsten van het model worden niet één-op-één doorgevoerd.

Tabel 14: Grondslagen in de interne allocatiemodellen

	KU Leuven		UGent	UHasselt	UAntwerpen	VUB
	Intergroeps model	Intragroeps model				
Onderwijsdeel						
Vaste voet (sokkel onderwijs)		*	*	*	*	*
Studiepunten (opgenomen en verworven)	*	*	*	*	*	*
Behaalde diploma's	*	*	*	*		*
Werkstudenten						*
Internationalisering			*			*
Marktaandeel in universiteit resp. in Vlaanderen	*					
Onderzoeksdeel						
Vaste voet (sokkel onderzoek)					*	*
Doctoraten	*	*	*	*	*	*
Publicaties	*	*	*	*		*
Citaties		*				
Doctorandi	*	*	*			
Externe onderzoeksuitgaven		*				
Gegenereerde overhead			*		*	
Externe onderzoeksinkomsten en aanstelling BAP daarop						*

Bron: Informatie verkregen van beheerders Vlaamse universiteiten (modelbeschrijvingen en interviews)

Het intergroepsallocatiemodel van de KU Leuven is gebaseerd op de parameters in het Vlaamse financieringsmodel, waarbij deze parameters toegepast en aangepast werden, rekening houdend met eigen KU Leuven-inzichten en -beleidsopties. De verschillen met het Vlaamse model wat betreft het onderwijsdeel zijn de volgende: Er worden geen bonussen toegekend voor beursstudenten, werkstudenten en studenten met een functiebeperking. Een ander verschil is dat wat het onderzoeksdeel betreft er geen impactfactoren of citaties worden gehanteerd. Citaties worden overigens wel gehanteerd in het intragroepsmodel voor de groep Biomedische Wetenschappen.

Om het nadeel te compenseren dat de groep Humane Wetenschappen ondervindt ten opzichte van de andere groepen op het gebied van onderwijs- en onderzoeksprestaties houdt de KU Leuven niet alleen

rekening met de relatieve interne (d.i. binnen de KU Leuven) prestaties van de groepen, maar ook met de prestaties ten opzichte van de andere Vlaamse universiteiten. Dit wordt uitgedrukt via het interne (binnen de KU Leuven) en externe (d.i. het Vlaamse) marktaandeel van de groepen. Deze marktaandelen worden (voor resp. 70% en 30%) meegewogen in de onderwijs- en onderzoeksprestaties van de groep. Deze methodiek zorgt er voor dat de solidariteit binnen de KU Leuven wordt bewaakt en dat de Humane wetenschappen niet raken ondergesneeuwd door de andere disciplines.

Binnen de KU Leuven groepen worden in het intragroepsallocatiemodel specifieke accenten gelegd die het beleid van de groep reflecteren. Zo verschillen de relatieve gewichten van de parameters tussen de groepen. Verder wordt binnen de groep Humane Wetenschappen en de groep Wetenschap & Technologie de parameter “Externe onderzoeksuitgaven” toegevoegd in het intragroepsmodel. Daarmee wordt het genereren van externe onderzoeksmiddelen gestimuleerd en een hefboomwerking tussen de verschillende geldstromen tot stand gebracht.²⁷

UGent

Ook de UGent hanteert een getrapte structuur voor de interne allocatie (deze wordt niet expliciet in Tabel 14 getoond). Faculteiten beslissen zelf hoe zij op basis van een facultair (personeels)beleidsplan de toegekende middelen over de facultaire diensten en vakgroepen inzetten. In elk van de faculteiten hanteert men een eigen allocatiemodel dat in mindere of grote mate voortbouwt op de parameters en methodiek van het interfacultaire model. Overigens is het interfacultaire allocatiemodel sinds 2016 buiten werking gesteld en is sprake van een status quo in de interfacultaire verdeling. Vanaf het begrotingsjaar 2020 zal een nieuw allocatiemodel worden toegepast.

In het (bevroren) allocatiemodel wordt de vaste voet (de sokkel per faculteit) grotendeels op basis van onderwijs-gerelateerde parameters gebaseerd. Het aantal opleidingen en het aantal studiepunten (volgens de studiegids) telt daarbij mee. Vervolgens worden de variabele middelen via onderwijs- en onderzoeksparameters verdeeld. In het variabele onderwijsdeel telt het aantal opgenomen studiepunten. Dit wordt gewogen met de onderwijsvorm (zie de deelparagraaf hierna over puntengewichten) om rekening te kunnen houden met de groepsgrootte (zie de paragraaf Puntengewichten en Kostendeterminanten in Hoofdstuk 3).

Binnen het onderzoeksdeel worden naast de Vlaamse parameters (doctoraten, publicaties) twee ‘eigen’ indicatoren gebruikt: het aantal ingeschreven doctorandi en de gegenereerde overheadinkomsten. Het aantal diploma’s (Ba, Ma) speelt niet mee in het onderzoekluik. Om recht te doen aan de specifieke onderzoekscultuur van elk van de faculteiten is de weging van de parameters niet overal gelijk. Zo is de parameter ‘overhead’ niet van toepassing voor de alfa faculteiten. De aandelen van de parameters voor de verschillende faculteiten zijn:

- Voor de alfa faculteiten: 10% doctorandi, 60% doctoraten, 30% publicaties;
- Voor de bèta/gamma faculteiten: 10% doctorandi, 50% doctoraten, 10% overhead, 30% publicaties.

Voor de telling van de publicaties wordt met verschillende publicatievormen rekening gehouden: *Web of Science* publicaties met en zonder impactfactor, *proceedings*, patenten, boeken en boekhoofdstukken. Voor elke parameter wordt met een voortschrijdend tijdsvenster gewerkt.

²⁷ Door de externe uitgaven en niet de externe inkomsten te hanteren worden pieken in de parameter vermeden.

UHasselt

De UHasselt is de enige universiteit waarvoor geldt dat het IAM *niet* is bevroren. Het zogeheten kaderverdeelmodel (KVM) kent kader toe op basis van de onderwijs- en onderzoeksoutput van de faculteiten. Het KVM is getrapt: er is een interfacultair en een intrafacultair model. Het model toont sterke gelijkenis met het Vlaamse financieringsmodel wat betreft de keuze van de parameters (in dit geval: de bekostigingsgrondslagen). In het onderwijsdeel is de vaste voet (sokkel) gebaseerd op het aantal opleidingen en het aantal studiepunten. In het onderzoekdeel is er geen vaste voet en zijn de parameters beperkt tot het aantal doctoraten en het aantal publicaties. Beide tellen in het interfacultaire model mee voor 50%. In het intrafacultaire model wordt een verschil gemaakt tussen de faculteiten Bedrijfseconomie en School voor Mobiliteitswetenschappen aan de ene kant en de faculteiten Geneeskunde & Levenswetenschappen en Wetenschappen aan de andere. De verhouding doctoraten : publicaties is 90 : 10 voor de eerstgenoemde groep en 50 : 50 voor de tweede. Citaties tellen niet mee. Dat geldt ook voor diploma's en extern verworven onderzoeksmiddelen.

Tenslotte merken we op dat, terwijl het financieringssysteem van de Vlaamse overheid 55% van de werkingstoelage bepaalt op basis van onderwijsparameters en 45% op basis van onderzoeksparameters, de UHasselt in haar KVM hiervoor de percentages 70% en 30% hanteert vanaf het jaar 2016. Eerder was dit 80% en 20%. De universiteit 'stuurt' daarmee in de richting van de gewenste onderwijs- en onderzoeksoutput.

UAntwerpen

Allereerst merken we op dat de UAntwerpen op dit moment geen intern allocatiemodel hanteert. In het oude model was er sprake van 12 verdeelsleutels – een combinatie van Vlaamse parameters en een aantal eigen parameters. Eigen parameters hielden verband met het aantal internationale studenten, internationalisering van de staf, en de diversiteit van opleidingen. Dit grote aantal impliceerde dat elke parameter afzonderlijk relatief weinig gewicht in de schaal legde en er relatief veel bestuurlijke drukte en financiële concurrentie tussen de faculteiten door werd veroorzaakt. Vanaf 2019 zal het vierde allocatiemodel sinds het ontstaan van UAntwerpen van toepassing zijn voor de verdeling van de middelen tussen de faculteiten.

In dit nieuwe model staat het streven naar stabiliteit binnen de organisatie centraal, terwijl er tegelijk aanzetten tot 'beredeneerde groei' door zullen worden gecreëerd. Beredeneerde groei betekent een toename van de prestaties van een faculteit die past in de instellingsstrategie. Het nieuwe allocatiemodel is een 'groeiverdeelmodel', waarbij een faculteit enkel kan winnen, niet verliezen. Dit betekent echter niet dat er geen oog is voor aanhoudende negatieve evoluties. Negatieve ontwikkelingen van de parameters van het allocatiemodel zullen systematisch in beeld worden gebracht binnen een 'Early Warning Raster'. Faculteiten die structureel dalen qua prestaties gaan uiteindelijk wel de consequenties daarvan voelen, maar dat gebeurt niet meer op mechanistische wijze.

Volgens het nieuwe allocatiemodel krijgen de groeiers onder de faculteiten extra middelen uit de pot die de universiteit beschikbaar heeft daarvoor. Het nieuwe model kijkt *horizontaal* en niet meer verticaal. De prestaties van de faculteiten op de drie kernparameters (studiepunten, doctoraten, gegenereerde overhead) worden niet langer gemeten in procentuele aandelen (over alle faculteiten heen) maar als een groei ('delta') binnen de eigen faculteit. Publicaties worden intern niet (meer)

gehanteerd als parameter. De wens om externe middelen te genereren vormt een belangrijke doelstelling. Voor elke faculteit zal voor elke parameter de evolutie (delta) worden gemeten, onafhankelijk van de prestaties van de overige faculteiten. Dit houdt in dat het IAM kan worden aangeduid met de benaming 'deltamodel'. Het model kent daarmee geen vaste voet meer, want het vorig jaar toegekende bedrag vormt het uitgangspunt.

VUB

Het VUB model verkeert in een overgangsfase. Desalniettemin is het interne allocatiemodel voor de basisfinanciering in 2018 nog wel toegepast. Naast de parameters die in het Vlaamse financieringsmodel worden gehanteerd kent de VUB een speciaal gewicht toe aan enkele eigen parameters. Een van de belangrijkste daarvan is de parameter externe inkomsten. Een andere is het aantal werkstudenten – de VUB ziet het onderwijs aan werkstudenten als een belangrijke opdracht.

Conform de VUB strategie wil de universiteit haar positie in de basisfinanciering in Vlaanderen verbeteren en tegelijkertijd de financiële onafhankelijkheid vergroten door de externe inkomsten te doen toenemen. Faculteiten die wat dit betreft relatief beter presteren ontvangen een relatief groter aandeel uit de beschikbare personeelsenveloppe.

Verwacht wordt dat het nieuwe interne VUB allocatiemodel (voorzien voor 2020) een relatief grote vaste enveloppe aan de faculteiten zal toekennen (in verband met de stabiliteit doelstelling) en daarnaast een component zal bevatten die een belangrijk gewicht toekent aan de externe onderzoeksinkomsten (vooral uit Europese bron).

4.3.2 Puntengewichten en kostendeterminanten

Het systeem van puntengewichten (ook wel OBE factoren genoemd) werd ingevoerd om tot op zekere hoogte de kostprijsverschillen van de onderwijsactiviteiten in de verschillende disciplines te weerspiegelen. De puntengewichten liggen per studiegebied voor de verschillende gerichtheden decretaal vast in artikel III.19. van de Codex Hoger Onderwijs. Op de studiepunten, diploma's en doctoraten worden in het Vlaamse financieringsmodel puntengewichten toegepast (op studiepunten en diploma's de puntengewichten 1, 2, 3, en 3,9/4,2; op de doctoraten de puntengewichten 1 en 2 - zie Hoofdstuk 2).

In deze subparagraaf gaan we in op de vraag welke puntengewichten in het interne allocatiemodel (IAM) worden gehanteerd. Wordt daarbij afgeweken van de Codex-gewichten? De universiteiten is ook gevraagd naar de relatie tussen de puntengewichten en de achterliggende kostenstructuren. De vraag was of de puntengewichten de kostenverschillen tussen opleidingen op adequate wijze weerspiegelen.

We beantwoorden deze vraag per universiteit, maar voorafgaand daaraan kan alvast worden opgemerkt dat de meeste Vlaamse universiteiten de Codex-puntengewichten hanteren – zij het in afgezwakte vorm. Men doet dit niet omdat de puntengewichten een goede afspiegeling van de kosten zijn, maar omdat ze worden gebruikt in het Vlaamse financieringsmodel en men daar bij de interne allocatie niet teveel van wil afwijken.

KU Leuven

In het verdeelmodel van de KU Leuven worden de puntengewichten gedempt tot 3 (waar in de Codex Hoger Onderwijs factoren tot 4,2 gehanteerd worden). Het afvlakken van de OBE-weging moet gezien worden in combinatie met de verdeling van de andere middelen, in het bijzonder de investeringsmiddelen (zie verderop in deze paragraaf), waarvan de exacte wetenschappen (d.i. de groepen Wetenschap & Technologie en Biomedische Wetenschappen), die typisch de hogere puntengewichten kennen, een groter aandeel toebedeeld moeten krijgen teneinde te voldoen aan de grotere noden op het vlak van laboratorium-infrastructuur en onderzoeksapparatuur (in vergelijking met de alfa- en gamma wetenschappen). Door het puntengewicht van de exacte wetenschappen af te vlakken ten gunste van de alfa- en de gammawetenschappen, wordt de noodzakelijke financiële ruimte gecreëerd voor de hogere aanspraak van de bèta wetenschappen op de investeringsmiddelen. De gedempte puntengewichten worden in het IAM toegepast op de studiepunten en de diplomabonus van de onderwijs-organiserende eenheid.

De KU Leuven is van mening dat de puntengewichten niet gezien kunnen worden als een getrouwe afspiegeling van de relatieve verschillen tussen de disciplinegebieden wat betreft onderliggende kostenniveaus. Bovendien is er in grote mate sprake van circulariteit: de relatieve kostenniveaus van studiegebieden en disciplines worden aan de ene kant weerspiegeld in de puntengewichten, maar de puntengewichten op hun beurt dragen ook bij aan die kostenniveaus. Gevolg en oorzaak zijn moeilijk te onderscheiden.

Als belangrijkste kostendeterminant ziet de KU Leuven de personeelskosten. Overigens merkt de KU Leuven op dat veel personeel is aangesteld op middelen die buiten de basisfinanciering om zijn verkregen. Een precieze kostentoerekening (*full cost* berekening) voor onderwijs is mede daarom moeilijk te maken.

De kostendeterminant 'onderwijsmodel' (dat is de vorm waarin het onderwijs wordt aangeboden – met meer dan wel minder inzet van academische staf – zie Hoofdstuk 3) speelt geen directe rol in het IAM. Dit in tegenstelling tot het model aan de UGent (zie hierna). Vernieuwingen in het onderwijsmodel worden niet via het IAM gefaciliteerd maar in belangrijke mate via de inzet van de centrale, onderwijsondersteunende diensten en de toewijzing van investeringsmiddelen die buiten het IAM om worden gealloceerd (zie de subparagraaf hierna). Deze zaken worden grotendeels uit de centrale ondersteunende KU Leuven budgetten gefinancierd.

Een andere kostendeterminant is het aantal opleidingen dat wordt aangeboden. Dit werkt door in het via het IAM toegekende personeelskader. De breedte van het aanbod telt daarom in het luik onderwijs van het IAM indirect mee.

UGent

De belangrijkste grondslag in het onderwijsdeel van het IAM van de UGent is de onderwijsbelasting. Deze wordt gemeten door het aantal opgenomen studiepunten niet te wegen volgens de puntengewichten van de studiegebieden conform de Codex HO maar de per cursus opgenomen studiepunten te wegen met UGent-eigen gewichten. Die gewichten reflecteren de intensiteit van de verschillende aangeboden onderwijsvormen. De UGent onderscheidt 17 onderwijsvormen in zes klassen om de inzet weer te geven die de lesgever doet in onderwijs, begeleiding en evaluatie van het opleidingsonderdeel. Conclusie is dat de UGent in belangrijke mate eigen puntengewichten toekent.

Dit is anders voor de weging van de parameter masterproeven van studenten. Deze wordt vermenigvuldigd met een wegingsfactor voor het desbetreffende faculteitencluster die sterke gelijkenis vertoont met de Codex puntengewichten ($\alpha=1$, $\beta=2$, $\gamma=3$). Voor de telling van de doctoraten in het onderzoekdeel van het IAM worden eveneens de puntengewichten van de studiegebieden conform de Codex HO toegepast.

De UGent beschikt niet over een methode om de kosten van onderwijs in beeld te brengen. Personeel ziet men als de belangrijkste kostendeterminant. De intensiteit van de begeleiding van studenten bepaalt een groot deel van de kosten. Dit klinkt ook door in de differentiatie naar zeventien onderwijsklassen. Overigens ziet de UGent de complexiteit vanwege de onderscheiden onderwijsvormen als een zaak die in een nieuw allocatiemodel zal moeten worden geadresseerd.

UHasselt

De UHasselt hanteert de 'Vlaamse' puntengewichten in het interfacultaire allocatiemodel, met dien verstande dat voor opleidingen met een puntengewicht groter dan 1 het aantal financieringspunten (d.i. het gewogen aantal studiepunten) wordt afgevlakt met een factor 0,7. De UHasselt wijst hier op het solidariteitsprincipe: de toekenning van personeelskader aan een faculteit kan niet voor de volle 100% door de puntengewichten worden bepaald omdat dit een scheeftrekking tussen de faculteiten tot gevolg zou hebben.

Ten aanzien van de kostendeterminanten voor onderwijs merkt de UHasselt op dat deze te maken hebben met de inzet van personeel, gebruikte vloeroppervlak (vierkante meters) en onderwijswerkvormen. Het aantal studenten in de verschillende disciplinegebieden speelt daarin een grote rol. Over de relatie tussen kosten en puntengewichten merkt de UHasselt op dat er sprake is van circulariteit: faculteiten die jarenlang van een hoog puntengewicht hebben 'geprofiteerd' kennen ook hogere kosten. De UHasselt heeft overigens een ABC (*activity based costing*) model gehanteerd om het zicht op de integrale kosten te vergroten.²⁸

UAntwerpen

In het nieuwe interne allocatiemodel (het deltamodel) van de UAntwerpen zullen geen puntengewichten meer worden ingebracht. De UAntwerpen is van mening dat deze gewichten geen eenduidige vertaling zijn van een verschil in kosten, mede omdat niet alle kosten die een verschil zouden kunnen veroorzaken op het niveau van de faculteiten liggen. Dat geldt met name voor de kosten in verband met IT en voor laboratorium- en infrastructurele kosten.

De UAntwerpen is van mening dat kleine opleidingen voldoende middelen nodig hebben om te kunnen voortbestaan. Deze zouden in de problemen komen als de puntengewichten van het Vlaamse financieringsmodel één-op-één zouden worden doorvertaald naar de faculteiten. Er zal desgewenst kruissubsidiëring tussen opleidingen aan de orde moeten zijn. Dit heeft te maken met de principes van solidariteit en het bewaken van de diversiteit in opleidingen. Vergeleken met andere opleidingen/disciplines opereren sommige opleidingen/disciplines in een context van een beperkt aantal studenten en/of beperkte onderzoeksmogelijkheden.

²⁸ Zie ook Hoofdstuk 3, paragraaf 3.4 (Puntengewichten en Kostendeterminanten).

Ten aanzien van de kosten van onderwijs merkt de UAntwerpen op dat deze mede de uitkomst is van een samenspel tussen de vraag (d.i. de schaal van de opleidingen) en het aanbod van opleidingen. Het aanbod van keuzevakken is een dimensie van dat aanbod, en deze zal daarom mede de onderwijskosten bepalen. De UAntwerpen heeft overigens een eigen *full cost* berekening van haar onderwijskosten gemaakt. Deze speelt een rol als informatie-instrument, maar werkt niet door in de interne allocatie.

VUB

De Codex-puntengewichten worden aan de VUB al gedurende lange tijd doorvertaald in de interne allocatie. Men is van mening dat er te weinig gegevens voorhanden zijn om een objectief beeld van de kosten te kunnen schetsen en heeft het idee dat de kosten voor een belangrijk deel worden ingegeven door de inkomsten, die op hun beurt deels door de puntengewichten worden bepaald (circulariteit).

4.4 Buiten IAM om gealloceerde middelen

De ruimte die faculteiten bezitten om hun activiteiten op het gebied van onderwijs en onderzoek te doen wordt voor een deel bepaald door het intern allocatiemodel (IAM) en voor een ander deel door zaken en middelen die deels afkomstig zijn uit de eerste geldstroom en deels uit andere bronnen en geldstromen (zie Hoofdstuk 2, paragraaf 2.3).

Uit de inventarisatie van de allocatiemodellen komt naar voren dat alle universiteiten werken met een of andere vorm van voorafnames, alvorens een IAM wordt toegepast op de resterende middelen uit de basisfinanciering. Deze voorafnames dienen om instellingsbrede werkings-, personeels- en investeringskosten af te dekken. Zo wordt infrastructuur bij alle universiteiten uit centrale universitaire budgetten gefinancierd. Dit centrale budget wordt gevuld met middelen uit de eerste geldstroom, maar ook middelen uit overhead en inkomsten via andere geldstromen stromen daar in.

Een belangrijke financieringsbron voor de universitaire infrastructuur is de enveloppe van de investeringsmiddelen. Jaarlijks ontvangen de universiteiten een enveloppe aan investeringsmiddelen. Deze middelen dekken echter maar een deel van de jaarlijkse investeringsnoden. De VLIR heeft berekend dat dit percentage ca. 22% bedraagt (VLIR, 2018). De vertegenwoordigers van de universiteiten die in het kader van dit evaluatieonderzoek zijn bevraagd geven allen aan dat er sprake is van een jarenlange tekortschietende financiering van het patrimonium en dat de behoefte aan een adequate infrastructuur vanwege de steeds groter wordende studentenpopulatie en de steeds stijgende onderzoeksactiviteiten groot is.

Aangezien de investeringen in laboratoria, infrastructuur en bouwprojecten in sterke mate de ruimte (vaak letterlijk) voor de faculteiten voor het verzorgen van onderwijs en het doen van onderzoek bepaalt, dienen de investeringsmiddelen te worden meegenomen in het totaalplaatje van de interne allocatie. De Vlaamse universiteiten maken alle een meerjarig (vaak 10-jaars) investeringsplan, rekening houdend met de beleidsplannen van de faculteiten en de specifieke noden en strategie van de universiteit als geheel. Zo maakt de KU Leuven jaarlijks een investeringsplan voor onroerende investeringen op met een tijdvak van 5 jaar. Het plan is de uitkomst van een beleidsdiscussie en mondt uit in een prioritering van de investeringen. Ook de UAntwerpen is van mening dat de kosten in verband met investeringen door de universiteit als geheel gedragen moeten worden. Infrastructuur dient in zijn

globaliteit te worden bekeken – in het licht van de universiteit als geheel – en niet op het niveau van de afzonderlijke faculteiten. Uiteraard zullen faculteiten op het gebied van natuur/techniek en (bio-) medische wetenschappen relatief grotere noden hebben dan de faculteiten op het gebied van de humane/sociale wetenschappen. Dit vanwege de verschillende behoeften qua laboratorium- en opleidingsgerichte onderwijsinfrastructuur. Hoewel de verschillen in kostenstructuur deels in de puntengewichten tot uitdrukking komen kan de verdeling van investeringsmiddelen over (groepen van) faculteiten nooit door die gewichten worden bepaald. De planningslogica van de investeringsbegroting is immers totaal anders dan die van de personeels- en werkingsmiddelen.

Ook de algemeen ondersteunende diensten, zoals de technische dienst, ICT-voorzieningen, bibliotheek, administratieve ondersteuning, en energievoorziening staan grotendeels ten dienste van de gehele universitaire gemeenschap. De toekenning van de personeels- en werkingsmiddelen voor deze diensten vindt dan ook plaats buiten het IAM om - via voorafnames. Ook in het intragroepsallocatiemodel van de universiteiten worden op de beschikbare middelen voorafnames gemaakt voor de financiering van de centrale diensten. Dit kan echter ook plaatsvinden in de vorm van een sokkel.

Tot slot besteden we in deze paragraaf nog aandacht aan de groeipad-middelen die bestaan binnen de basisfinanciering.²⁹ Besluitvorming over de aanstelling van bijkomend ZAP (de ZAP-mandaten) geschiedt eveneens buiten het IAM om.³⁰ De KU Leuven kent deze middelen als gekleurde middelen toe aan de (drie groepen van) faculteiten voor de aanstellingen van bijkomend ZAP. De ZAP-mandaten worden toegewezen op basis van intern overleg, in het licht van de strategie van de universiteit en de beleidsplannen per faculteit (of groep). De laatste worden in het geval van de KU Leuven elke vier jaar opgemaakt en voorgelegd aan externe adviseurs. Ook bij andere universiteiten vindt het toewijzen van de mandaten plaats in overleg met de bestuurders (o.a. de decanen) van de universiteit.

4.5 Knelpunten en uitdagingen

In deze laatste paragraaf handelt het om de vraag wat de knelpunten zijn die worden gevoeld aan de universiteit met betrekking tot het interne allocatiemodel (IAM) en wat daarvan de oorzaken zijn. Ook komt de raag aan de orde welke aanpassingen worden voorzien,

Als grootste financiële knelpunt wordt bij de Vlaamse universiteiten het tekortschietende middelenkader, met name vanuit de basisfinanciering, gezien. Dit is niet zozeer een knelpunt dat te maken heeft met het allocatiemodel (het IAM, dan wel het Vlaamse financieringsmodel), als wel een kwestie van de omvang van het budget dat ermee wordt verdeeld. Het moet echter wel worden genoemd, omdat het de context vormt voor het denken over de inrichting van het IAM.

Een citaat van de KU Leuven in dit verband:

De door de overheid doorgevoerde besparingen in de jaren 2015 en 2016 hebben geleid tot financiële krapte binnen de universiteit. Er is sprake van stijgende noden en stijgende onderliggende kostenstructuren. Een herziening van het allocatiemodel met bijhorende herverdeling van middelen is pas opportuun in combinatie met de injectie van bijkomende

²⁹ Zie: Codex Hoger Onderwijs Art. III.5 §13.

³⁰ De toekenningen t.b.v. de geïntegreerde opleidingen en campussen, die ook buiten het IAM om geschiedt, komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

werkingsmiddelen, zodat dergelijke herverdeling geen ongewenste schokken zou teweeg brengen in de werking van de universiteit en haar geledingen.

Verder moet worden vastgesteld dat de puntengewichten gehanteerd in het IAM vrijwel niet tot discussie leiden in de universiteiten. Het lijkt er op dat men accepteert dat deze zijn wat ze zijn en dat er weinig animo is om deze aan te passen. Ook is er vrijwel geen discussie over de relatie tussen de puntengewichten en de kostenstructuren van verschillende studiegebieden.

Alle universiteiten lijken te beseffen dat allocatie in grote mate een *zero sum game* is en dat het aanpassen van de parameters (inclusief de puntengewichten) altijd winnaars en verliezers oplevert. Een aanpassing van de puntengewichten zou de geldstromen richting faculteiten aanzienlijk verleggen en intern tot verstoorde verhoudingen leiden.

Als beperking ziet de UGent de beperkte houdbaarheid van een IAM. De UGent is van mening dat het in 2008 ingerichte model intern zeker een positieve uitwerking heeft gehad op het functioneren van de universiteit. Echter de uitdagingen van vandaag de dag verschillen aanzienlijk van die van 10 jaar geleden. Het interne model heeft haar houdbaarheidsdatum bereikt. Mede om die reden denken drie van de vijf universiteiten na over de herinrichting van het IAM.

Ook geven de universiteiten aan dat ze hun IAM gaan veranderen omdat het teveel zorgde voor interne concurrentie en leidde tot een fixatie op de cijfers (i.e. de parameters). De UGent hanteert een zeer gesofisticeerde maar ook complexe berekeningswijze met tientallen wegings- en correctiecomponenten. Toepassing van het model leidde uiteindelijk slechts tot zeer kleine verschillen en evoluties, maar wel tot een grote mate van stress en bestuurlijke drukte. In de loop van de jaren werden aan het IAM verschillende andere elementen toegevoegd wat ten koste ging van de transparantie van het model en wat de complexiteit bij berekening en interpretatie verhoogde.

Dit type opmerkingen doet ook vragen rijzen over de kosten-baten van een volledig indicator-gedreven model. Men is tot het besef gekomen dat niet alles (meer) via een geparametriseerd model kan worden toegewezen. In een mathematisch model dreigt de strategie van de faculteiten teveel gericht te zijn op het beter presteren binnen de spreadsheets van het model in plaats van op strategische overwegingen. De behoefte wordt gevoeld binnen de universiteiten om meer met meerjarige beleidsplannen te werken die de strategie van de universiteit centraal stellen.

De UGent merkt op:

Vanuit een puur data-gedreven model ontstaat onvermijdelijk een pleidooi van een “juste retour” (“wat we voor de universiteit als middelen genereren moet ook naar ons terugvloeien”). Daardoor dreigen faculteiten afgerekend te worden op basis van hun prestaties volgens de modaliteiten van het financieringsdecreet, waardoor de UGent cohesie dreigt te verliezen en het institutioneel denken onder druk komt te staan.

Sommige universiteiten ventileren eenzelfde type kritiek in de richting van het Vlaamse financieringsmodel, dat immers ook formule-gedreven is. In een enkel geval zag men mogelijkheden om meer te gaan werken met een vorm van financiering waarin een deel van de financiering van de universiteit is opgehangen aan een beheersovereenkomst met de budgetverstrekker.

Tot slot werden door een enkele universiteit kritische noten geplaatst bij de bruikbaarheid van twee parameters die zowel in het Vlaamse financieringsmodel als in sommige interne allocatiemodellen (zie Tabel 14) worden gebruikt. Het gaat hier in feite wederom om de houdbaarheid van allocatiemodellen.

Allereerst werd door een universiteit opgemerkt dat de parameter 'beursstudenten' een gebrekkige proxy is voor de sociaaleconomische achtergrond van studenten en de (extra) lasten die het onderwijs aan die studenten met zich mee zou brengen. Deze parameter zou dan ook kunnen worden heroverwogen.

Ook wordt de parameter 'citaties' als van relatief beperkte waarde voor de interne allocatie gezien. Dit komt impliciet ook uit Tabel 14 naar voren. De parameter citaties is van weinig toegevoegde waarde bovenop parameters als het aantal publicaties of het aantal doctoraten. Wel werd in een enkel geval gesuggereerd om in het IAM als parameter de *highly cited publications* te gebruiken in plaats van de publicaties als zodanig.

Kritiek op de houdbaarheid van een IAM of de daarin gehanteerde parameters komt ook terug in de suggestie om het succes bij het verwerven van Europese onderzoeksfondsen te hanteren als parameter in het IAM (en wellicht ook als parameter in het Vlaamse financieringsmodel).

Knelpunten in de interne allocatie werden gevoeld – en opgelost – ten aanzien van faculteiten met kleine opleidingen of met een veelheid van specialisaties. Deze faculteiten kennen schaalnadelen, die met een beroep op het criterium 'solidariteit' deels met vaste voeten (sokkels) en deels met kruissubsidies tussen faculteiten kunnen worden geadresseerd.

5 De integratie van de academiserende hogeschoolopleidingen in de universiteiten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij aan op welke manier de academische hogeschoolopleidingen zijn geïntegreerd in de allocatiemodellen van de universiteiten en welke effecten dit heeft gegenereerd op de interne allocatiemodellen van de universiteit.

Iedere Vlaamse universiteit heeft geïntegreerde opleidingen. Het aantal hogescholen per universiteit betrokken bij de integratie varieert van één hogeschool tot negen hogescholen. Ook het aantal studenten en personeelsleden betrokken bij een integratie varieert sterk per universiteit. In totaal gaat de academisering om meer dan tweehonderd bachelor- of masteropleidingen (inclusief kunstopleidingen). De integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten heeft dan ook een flinke impact gehad op de grootte van de onderwijsinstellingen: de universiteiten kregen er een groot aantal studenten bij, terwijl de betrokken hogescholen hun studentenaantallen zagen afnemen. Dit had onder meer tot gevolg dat de evenwichten die destijds met het Financieringsdecreet van 2008 werden beoogd na de integratie niet langer golden. Met het Integratiedecreet van 2012 is getracht het evenwicht te herstellen.

Het Structuurdecreet van 2003 markeert een historisch punt in de herinrichting van het Vlaamse hoger onderwijs. Onderdeel van deze herinrichting vormen de associaties, een samenwerkingsverband tussen één universiteit en één of meer hogescholen. Deze nieuwe samenwerkingsverbanden dienen de motor te zijn voor de academisering binnen het Vlaamse hoger onderwijs (Coenjaerts & Van Weel, 2007). Het opzetten en inrichten van de associaties heeft veel voeten in de aarde. Opinies van voor- en tegenstanders verschillen sterk en diverse paden worden uitgezet en besproken. Na veel discussies met inbreng van verschillende partijen neemt de minister rond 2010 het besluit dat met ingang van het academische jaar 2013-2014 de academiserende hogeschoolopleidingen ‘in één enkele beweging’ geïntegreerd worden in de universiteiten (met uitzondering van de academiserende kunstopleidingen en de academiserende opleidingen van de Hogere Zeevaartschool). In het “Decreet betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten” van 13 juli 2013 (het Integratiedecreet) wordt de vigerende wetgeving aangepast, waaronder het Structuurdecreet (2003) en het Financieringsdecreet (2008) op punten betreffende de integratie van de academische hogeschoolopleidingen. Onderstaand worden deze aanpassingen beschreven.

Artikel 15 van het Integratiedecreet van 2012 vermeldt dat met ingang van het academiejaar 2013-2014 de hogescholen hun bevoegdheden inzake het aanbieden van academische opleidingen en het verlenen van overeenstemmende graden overdragen aan de universiteit van de associatie. Het betreft de academiserende opleidingen in de architectuur, gezondheidszorg, industriële wetenschappen en technologie, biotechniek, productontwikkeling, toegepaste taalkunde en handelswetenschappen en bedrijfskunde. Het houdt in dat met de ingang van het genoemde academiejaar de hogescholen niet langer academiserende opleidingen mogen aanbieden. Er wordt tevens bepaald dat de universiteit alle rechten en verplichtingen van een hogeschool betreffende de academiserende opleidingen overneemt. Zij krijgen de verantwoordelijkheid over de uitreiking van de diploma's, het onderwijs- en onderzoeksbeleid van deze opleidingen, de kwaliteitszorg voor onderwijs en onderzoek en het personeelsbeleid in deze opleidingen.

Met het Integratiedecreet van 2012 wordt in het kader van de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten en de oprichting van de Schools of Arts het financieringsmechanisme in overeenstemming gebracht met de nieuwe structuur. Het Integratiedecreet voorziet in bijkomende middelen voor de hogeronderwijsinstellingen. De decreetgever had als uitgangspunt de basisstructuur van het financiële model, vastgelegd in het Financieringsdecreet van 2008, te behouden, maar maakte van de gelegenheid gebruik om bepaalde elementen in het decreet te vereenvoudigen en bij te sturen.

De integratie kent de volgende randvoorwaarden:

- een financiering die toelaat deze ingrijpende hervorming te voltooien. Hiervoor wordt een groeipad van tien jaar uitgezet (2013-2023). Een van de financieringskanalen in het groeipad betreft de versterking van de financiering van de academische opleidingen van de hogescholen. In tien jaar wordt netto 73,6 miljoen euro extra ingezet. Dit bedrag is ‘gekleurd’ (doelsubsidie): het mag uitsluitend worden benut ten behoeve van de versterking van de onderzoekscapaciteit van de te integreren opleidingen (voor personeel en werking).
- een waarborging van de rechtspositie van het personeel van te integreren opleidingen. Loopbaanperspectieven voor het onderwijzend personeel van te integreren opleidingen moeten worden behouden evenals de mogelijkheden om toe te treden tot het ZAP-kader. De universiteiten moeten hiervoor zorgdragen.

De keuze van een tienjarig groeipad was destijds tweeledig. Enerzijds kampte de Vlaamse overheid met budgettaire beperkingen die niet toelieten om op korte termijn meer middelen te investeren in het Vlaamse hoger onderwijs. Anderzijds werd geredeneerd dat de realisatie van het onderzoekspotentieel van de academische hogeschoolopleidingen tijd kost. Het verwezenlijken van een zekere mate van gelijkwaardigheid tussen de onderzoekscapaciteit en onderzoeksprestatie van traditionele en nieuwe opleidingen vergt tijd.

Door de integratieoperatie – met de verschuiving van een groot aantal financierbare studenten van de hogescholen naar de universiteiten – is in de overheidsbekostiging gekozen voor een opsplitsing in drie onderwijssoorten (vaste voeten): een onderwijssoort voor de professioneel gerichte opleidingen aan de hogescholen (zonder de kunstopleidingen) (SOWprof2014), een onderwijssoort voor de kunstopleidingen in de Schools of Arts (SOWhko2014) en een onderwijssoort voor alle academische opleidingen aan de universiteiten (SOWun2014). Dit laatste zijn zowel de “traditionele” universitaire opleidingen als de geïntegreerde academische hogeschoolopleidingen.

Een vergelijkbare driedeling wordt ingevoerd voor het variabele deel in de onderwijsbekostiging. Er komt een variabel onderwijsdeel voor alle academische opleidingen aan de universiteiten (VOWun2014). Dit laatste is de samenvoeging van het bestaande variabele onderwijsdeel voor de universitaire opleidingen (VOWun) en het variabele onderwijsdeel voor de academische hogeschoolopleidingen (VOWac), evenwel zonder het deel voor de academische kunstopleidingen (VOWhko).

Een en ander betekent dat met betrekking tot de academiserende hogeschoolopleidingen in de Vlaamse universiteiten drie financieringsbronnen kunnen worden onderscheiden: de werkingsmiddelen ter beschikking gesteld door de Vlaamse overheid, aanvullende onderzoeksmiddelen (voorheen

academiseringsmiddelen) ter beschikking gesteld door de Vlaamse overheid en in competitie verworven onderzoeksoopdrachten (onderzoeksfondsen, contractactiviteiten, et cetera).

5.2 Werkingsmiddelen voor geïntegreerde opleidingen

De werkingsmiddelen die de Vlaamse overheid sinds 2013 voor geïntegreerde opleidingen aan de universiteiten ter beschikking stelt, maken onderdeel uit van de lumpsum. Het is geen aparte geldstroom. Door de werkingsmiddelen als een lumpsum toe te kennen, kunnen de universiteiten zelf beslissen hoe de middelen intern worden verdeeld onder onderwijs- en onderzoeksactiviteiten. Deze werkingsmiddelen vormen de belangrijkste financieringsbron voor de geïntegreerde opleidingen van universiteiten. Zij bestaan uit een onderwijs- en een onderzoeksgedeelte. Beide gedeelten kennen een sokkel (vaste voet) en een variabel deel. Zowel het onderwijs- als onderzoeksgedeelte is door de inbedding van de academiserende hogeschoolopleidingen in de universiteiten veranderd. Dit komt door het (geleidelijk) aanpassen van de puntengewichten van de voormalige hogeschoolopleidingen.

Door de integratie is het variabele onderwijsdeel voor de instellingen aangepast. De puntengewichten van studiegebieden werkte in het hogescholenmodel met een andere weging dan in het model van de universiteiten. Bij de hogescholen lagen de puntengewichten voor de academische opleidingen tussen 1,00 en 1,60. Bij de universiteiten zijn de puntengewichten 1,00, 2,00 en 3,00 (met uitzonderingen voor de opleidingen Geneeskunde en Tandheelkunde). Naar aanleiding van de integratie was het nodig om de systematiek van de puntengewichten van de hogeschoolopleidingen die in de universiteiten integreerden, en van de universitaire opleidingen op elkaar af te stemmen.

Tabel 15: Ontwikkeling puntengewichten van geïntegreerde opleidingen

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
architectuur	1,46	1,52	1,58	1,64	1,7	1,76	1,82	1,88	1,94	2
industriële wetenschappen en technologie	1,46	1,52	1,58	1,64	1,7	1,76	1,82	1,88	1,94	2
biotechniek	1,46	1,52	1,58	1,64	1,7	1,76	1,82	1,88	1,94	2
productontwikkeling	1,64	1,68	1,72	1,76	1,8	1,84	1,88	1,92	1,96	2
toegepaste taalkunde	1,18	1,16	1,14	1,12	1,1	1,08	1,06	1,04	1,02	1
handelswetenschappen en bedrijfskunde	1,09	1,08	1,07	1,06	1,05	1,04	1,03	1,02	1,01	1

De wijziging houdt in dat de puntengewichten van de opleidingen uit de studiegebieden Toegepaste taalkunde en Handelswetenschappen en bedrijfskunde geleidelijk evolueren naar het puntengewicht 1 (naar analogie met de studiegebieden in de humane wetenschappen aan de universiteiten). Alle andere studiegebieden (Industriële wetenschappen en technologie, Biotechniek, Architectuur en Productontwikkeling) gaan stapsgewijs naar een puntengewicht 2, zowel voor de bachelor- als de masteropleidingen. De aanpassing van de puntengewichten van de genoemde geïntegreerde opleidingen zal in 2023 worden voltooid (zie onderstaande tabel). Als alles volgens plan verloopt zal

vanaf 2023 het onderscheid in bekostiging van traditionele en geïntegreerde opleidingen verdwenen zijn.³¹

Ook het variabele onderzoeksdeel ondergaat met de invoering van het Integratiedecreet enkele wijzigingen en ook hier betreft het de puntengewichten. Conform de Codex Hoger Onderwijs artikel III.22 §2,1 wordt het variabele onderzoeksdeel mede bepaald door het aantal bachelor en masterdiploma's. Op deze diploma's wordt het puntengewicht van het studiegebied toegepast en voor de geïntegreerde opleidingen evolueert dit puntengewicht overeenkomstig de bovenstaande tabel.

Ook ten aanzien van de onderwijssoekel is ten gevolge van de overheveling van opleidingen een verandering opgetreden. Door de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten zijn er bij de universiteiten ongeveer 30% financierbare studenten bijgekomen. Voor de berekening van de onderwijssoekel zouden deze nieuwe studenten niet worden meegenomen, wat voor de grote universiteiten financieel geen houdbare situatie zou zijn. Daarom zijn de initiële soekelgrenzen bij de universiteiten met 30% verhoogd: van 360.000 naar 450.000 opgenomen studiepunten en van 720.000 naar 900.000 opgenomen studiepunten. Daarenboven werd er een extra plafond van 1.800.000 opgenomen studiepunten toegevoegd.

5.3 Aanvullende onderzoeksmiddelen voor geïntegreerde opleidingen

Vanaf het Structuurdecreet uit 2003 heeft de Vlaamse overheid het academiseringsproces door middel van een bijkomende financiering, de academiseringsmiddelen, ondersteund. Deze middelen zijn bedoeld om de onderzoeksbetrokkenheid van de academische hogeschoolopleidingen te verstevigen. Deze oude en nieuwe academiseringsmiddelen blijven buiten het nieuwe financieringsmodel voor de basisfinanciering van de instellingen, maar worden forfaitair aan het bedrag voor elke instelling toegevoegd. Om de financiering van de academische hogeschoolopleidingen te versterken introduceerde de Vlaamse Regering met haar beslissing van 16 juli 2010 een groeipad voor de academiseringsmiddelen tot 2023. Vanaf dat moment zullen de aanvullende onderzoeksmiddelen 103,6 miljoen euro bedragen, wat neerkomt op een bijkomende financiering van 73,6 miljoen euro. Deze bijkomende middelen moeten op termijn de academische hogeschoolopleidingen een volwaardige onderzoeksfinanciering geven (afronding van het integratieproces). Omdat het bij zowel de traditionele als de geïntegreerde opleidingen om academische opleidingen gaat, onderworpen aan dezelfde accreditatiekaders, zijn er geen objectieve gronden om te differentiëren op het gebied van onderzoeksfinanciering. Daarom bundelde het Integratiedecreet alle academiseringsmiddelen (tot dan sterk verspreid) en stippelde een groeipad uit voor het uitkeren van deze middelen.

Ten tijde van het groeipad zijn de aanvullende onderzoeksmiddelen van de overgedragen academische opleidingen gekleurd. Dit betekent dat zij niet worden opgenomen in de enveloppe van werkmiddelen en dat zij ook niet worden meegenomen voor de berekening van de 55/45 verhouding voor onderwijs en onderzoek. Deze middelen voor de versterking van de onderzoekscapaciteit van de opleidingen dienen zowel voor personeel als voor werking van die opleidingen.

Vanaf het begrotingsjaar 2014 ontvangen de universiteiten een uitkering van ruim 23 miljoen euro als aanvullende onderzoeksmiddelen voor de academisch gerichte hogeschoolopleidingen die met ingang van het academiejaar 2013-2014 geïntegreerd zijn in de universiteiten. Ieder daarop volgend jaar wordt

³¹ Vanaf 2014 krijgt iedere universiteit een opstartsubsidie van 200.000 euro, jaarlijks met 10% afgebouwd.

dit bedrag verhoogd (groeipad). In de onderstaande tabel staan deze bedragen vermeld. Het betekent dat vanaf 2024 de universiteiten een som van ongeveer 94 miljoen tegemoet kunnen zien (23,5 + 60,7; niet geïndexeerde bedragen). Op dat moment zou de integratie voltooid moeten zijn.

Tabel 16: Groeipad aanvullende onderzoeksmiddelen academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten

Begrotingsjaar	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	vanaf 2024
23 miljoen euro vermeerderd met:	12,82	18,64	21,61	27,43	32,73	38,23	43,53	48,83	54,33	58,01	60,67
<i>(uitgedrukt in miljoen euro)</i>											

De aanvullende onderzoeksmiddelen worden onder de universiteiten verdeeld naar rato van het aantal opgenomen studiepunten en het aantal uitgereikte diploma's in de academisch gerichte opleidingen waarvan de onderwijsbevoegdheid met ingang van het academiejaar 2013-2014 overgedragen is van de hogescholen aan de universiteiten. Zowel het aantal opgenomen studiepunten als het aantal uitgereikte diploma's wordt voor 50% meegerekend.

5.4 Opstartsubsidie geïntegreerde opleidingen

Vanaf het begrotingsjaar 2014 wordt aan iedere universiteit die met ingang van het academiejaar 2013-2014 academische hogeschoolopleidingen integreert, een bijkomende opstartfinanciering toegekend van 200.000 euro. Dit bedrag wordt jaarlijks afgebouwd met 10% van het initiële bedrag. Het saldo wordt vanaf het begrotingsjaar 2015 voor 55% toegevoegd aan het variabele onderwijsdeel VOWun2014 en voor 45% aan het variabele onderzoeksdeel VOZ un2014.

5.5 Bevindingen over de integratie van de academische hogeschoolopleidingen

Op basis van de door de universiteiten verstrekte gegevens door middel van een korte notitie en enkele gesprekken met de beheerders van de universiteiten rapporteren wij in deze paragraaf onze bevindingen. Hierbij is tevens gebruik gemaakt van het in 2018 verschenen rapport van het Rekenhof "Integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten". De bevindingen hebben conform de verstrekte onderzoekopdracht (praktisch) uitsluitend betrekking op de financiële aspecten van de integratie. De academisering als zodanig blijft buiten beschouwing.

Met de integratie van de academische hogeschoolopleidingen in 2013 is een deel van de overheidsbekostiging voor universiteiten aangepast. Het gaat om de werkingsmiddelen voor onderwijs en onderzoek. De puntengewichten van de geïntegreerde opleidingen, van invloed op het variabele onderwijs- en onderzoeksdeel, worden via een tienjarig groeipad aangepast om een gelijkwaardige positie te verwezenlijken tussen traditionele universitaire opleidingen en de geïntegreerde opleidingen. Daarnaast zijn er door de Vlaamse overheid met hetzelfde doel aanvullende onderzoeksmiddelen ter beschikking gesteld.

Bij alle universiteiten wordt voor de academiserende opleidingen een apart bekostigingsmodel gebruikt, dat afwijkt van het model voor de traditionele opleidingen. Inkomsten en uitgaven verbonden aan de

integratie worden apart gebudgetteerd en toegekend. De te integreren opleidingen kennen derhalve een eigen allocatieloga. Er is dus bij alle universiteiten gekozen voor een aparte behandeling van de te integreren opleidingen met als doel recht te doen aan de integratie. Door te kiezen voor een apart model voor de middelentoewijzing krijgen de academiserende opleidingen de ruimte, tijd en middelen waar zij recht op hebben en de integratie tot een succes te maken. Een deel van de door de overheid verstrekte middelen is geoormerkt (de aanvullende onderzoeksmiddelen). De keuze voor een apart model vergroot de transparantie, onder andere waar het deze gekleurde onderzoeksmiddelen betreft.

In de eerste jaren van de integratie van de academiserende opleidingen blijkt bij alle universiteiten direct dat de overheidsmiddelen die deze opleidingen genereren onvoldoende zijn om – op termijn – een volledige integratie te realiseren. Het tekort waar de academiserende opleidingen de universiteiten in eerste instantie mee opzadelden, vormt een van de grootste financiële problemen die zich met de integratie van de academiserende hogeschoolopleidingen bij de universiteiten heeft voorgedaan. Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van alle universiteiten komt naar voren dat de integratie van de academische hogeschoolopleidingen de universiteiten financiële zorgen heeft gegeven omdat de kosten van het ‘overnemen’ van de academische hogeschoolopleidingen met alle verplichtingen niet opwegen tegen de financiële middelen die er op dat moment tegenover stonden. Voor de integratie was er binnen de hogescholen sprake van kruissubsidiëring tussen academische en professionele opleidingen, waarbij de academische opleidingen deels werden gesubsidieerd door de professionele opleidingen. Op het moment dat de academiserende opleidingen werden overgedragen aan de universiteiten verviel deze kruissubsidiëring en haalden de universiteiten in feite verliesgevendende opleidingen binnen. Hier viel moeilijk aan te tornen omdat in het Integratiedecreet van 2012 was vastgelegd dat de universiteiten volledig verantwoordelijk werden voor het personeel dat met de integratie verhuisd van de hogeschool naar de universiteit. Uitgangspunt was dat het personeel er niet op achteruit mag gaan en dezelfde mogelijkheden zou krijgen als het zittende universiteitspersoneel. Aan de ‘kostenkant’ kon derhalve weinig winst worden geboekt.

Alle universiteiten garandeerden de academiserende opleidingen dezelfde werkingsmiddelen als voor de integratie (Rekenhof 2018, p.25). De tekorten zijn aangevuld door prefinanciering waarvoor de reserves van de universiteit zijn benut. Daarnaast heeft een aantal universiteiten middelen uit strategische budgetten ingezet of zijn corrigerende maatregelen getroffen. Bij een van de universiteiten zijn in de begrotingen extra personeelsplaatsen (extra ZAP) gereserveerd voor de geïntegreerde opleidingen. Het corrigeren van de initiële tekorten heeft de feitelijke uitvoering van de integratie vertraagd. Zoals een van de gesprekspartners aangaf “in feite kan na deze aanloopfase gebruikt om tekorten weg te werken pas worden begonnen met de feitelijke volledige integratie van de toenmalige hogeschoolopleidingen”. De andere universiteiten laten zich in vergelijkbare bewoordingen uit.

Tegelijkertijd geven de universiteiten aan dat er de afgelopen jaren wel degelijk een en ander is bereikt. Door afgeschermdde middelen ter beschikking te stellen proberen de universiteiten de academiserende opleidingen de tijd en ruimte te geven om hun onderwijs (verder) te academiseren en hun onderzoek op een hoger peil te brengen. Door de academiserende opleidingen (tijdelijk) een aparte financiële positie te geven, wordt gewerkt aan het creëren van een ‘*level playing field*’ waar geïntegreerde opleidingen bijvoorbeeld (op termijn) in competitie volwaardig kunnen meedingen naar onderzoeksbekostiging (zoals Fonds Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen, Vlaams Agentschap voor Innoveren en Ondernemen en Europese onderzoeksmiddelen). Een van de gesprekspartners geeft aan dat bepaalde academiserende opleidingen in korte tijd goede resultaten hebben geboekt op het gebied van extern

verworven inkomsten. Hun omvang van deze inkomsten is in vier jaar verviervoudigd. In hoeverre het hier gaat om een uitzonderlijke situatie is onduidelijk. Wat wij opmaken uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de universiteiten is dat veel academiserende opleidingen, afhankelijk van het studiegebied, vooralsnog in (fundamenteel) onderzoek minder succesvol zijn dan de traditionele opleidingen. Dit zou te wijten zijn aan het feit dat de onderzoeksfondsen sterk gericht zijn op fundamenteel onderzoek. De geïntegreerde opleidingen voer(d)en op basis van hun historische inbedding in de hogescholen veelal praktijkgericht onderzoek uit.

Als voorbeeld van een actieve beleidsgerichte ondersteuning van de integratie noemt een van de universiteiten de investeringen die worden gepleegd in de infrastructuur. Er wordt voor een van de academiserende opleidingen een groot laboratorium gebouwd, wat gezien kan worden als een indicatie het onderscheid tussen traditionele en academiserende opleidingen weg te nemen.

Voor de organisatorische inbedding van de academiserende hogeschoolopleidingen zijn er twee modellen, grotendeels afhankelijk van het studiegebied van de te integreren opleidingen. Niet iedere academiserende opleiding kon aansluiting vinden bij de bestaande faculteiten van de universiteiten.

Dit betekent dat in feite drie typen faculteiten worden aangetroffen aan de Vlaamse universiteiten: faculteiten met uitsluitend traditionele opleidingen, (nieuwe) faculteiten met uitsluitend academiserende opleidingen en faculteiten waar zowel traditionele als academiserende opleidingen zijn ondergebracht. Iedere universiteit hanteert zoals aangegeven gescheiden allocatiemodellen voor de traditionele en academiserende opleidingen in de zin dat de overheids gelden gegenereerd door de academiserende opleidingen direct worden doorgesluisd naar de faculteiten waar deze opleidingen zijn ondergebracht. Bij de nieuwe faculteiten, met uitsluitend academiserende opleidingen, zijn de financiële stromen relatief eenvoudig inzichtelijk te maken. Bij de ‘gemengde’ faculteiten blijkt dit in de praktijk minder eenvoudig. Door samenwerking binnen de universiteit tussen het personeel van traditionele en academiserende opleidingen ontstaat in meerdere opzichten een verwevenheid waardoor het zicht op inzet van middelen en kosten van onderwijs en onderzoek enigszins vertroebelt. De aanwending van de specifieke middelen gegenereerd voor de academiserende opleidingen is in faculteiten waar naast geïntegreerde opleidingen ook traditionele opleidingen worden verzorgd, derhalve moeilijk inzichtelijk te maken. Toezicht van het universiteitsbestuur is dan beperkt mogelijk. Op basis van de interviews met de vertegenwoordigers van de universiteiten onderschrijven wij desalniettemin de eerdere conclusie van het Rekenhof dat stelt dat er “geen volledige zekerheid [is] dat die middelen hun bestemming behouden. Niettemin zijn er voldoende argumenten en garanties om aan te nemen dat de faculteiten de academiseringsmiddelen wel degelijk volledig aanwenden voor de geïntegreerde opleidingen” (Rekenhof 2018, p.24).

Een van de uitdagingen van de integratie voor de universiteiten betreft het respecteren van de arbeidsvoorwaarden en carrièreperspectieven van het personeel verbonden aan de academiserende opleidingen. Het ‘inzappen’ van de voormalige hogeschoolmedewerkers is bijvoorbeeld een lastige opgave. De universiteiten geven aan dat hier veel aandacht voor is maar dat dit proces beslist nog niet is voltooid. Bij enkele universiteiten zijn extra zap-plaatsen voor academiserende opleidingen gecreëerd (inzet strategische beleidsruimte), maar over de gehele linie, met de nodige verschillen per universiteit, valt te bespeuren dat de ‘inzapping’ vooralsnog enigszins beperkt is. Enerzijds omdat in de eerste jaren van de integratie het accent lag op het creëren van een gezonde financiële situatie, anderzijds omdat dit soort zaken tijd vergt en het aantal mandaten sowieso beperkt is.

De universiteiten hebben gemengde gevoelens bij de keuze voor het groeipad. Enerzijds is er het besef dat integratie en academisering processen zijn die tijd vergen. De weg van de geleidelijkheid om in de loop der jaren te komen tot een volwaardige integratie kan om die reden rekenen op begrip. De te realiseren cultuuromslag (door het veranderen dan wel vernieuwen van het kader bijvoorbeeld door natuurlijke afvloeiing van personeel en het aantrekken van nieuwe staf met andere capaciteiten en verwachtingen) kan niet op stel en sprong worden bereikt. Anderzijds heeft het groeipad er voor gezorgd dat in de eerste jaren een rem werd gezet op de feitelijke academisering omdat de financiële middelen ontoereikend waren. In de beginjaren is de groei van de aanvullende middelen beperkt. Een omgekeerd groeipad (sterke groei in de eerste jaren) was wellicht een beter alternatief geweest. Dit probleem deed zich vooral voelen omdat de universiteiten in het begin van de integratie meer geld hebben moeten investeren in de overgehevelde opleidingen dan dat die opleidingen genereerden.

Tot slot een korte vooruitblik. De universiteiten geven aan dat op termijn de twee aparte allocatiemodellen (een voor de traditionele en een voor de academiserende opleidingen) in elkaar zullen worden geschoven. Bij voltooiing van het groeipad in 2023, de indicatie van een volledige integratie, zullen de universiteiten één allocatiemodel hanteren. Het onderscheid tussen de traditionele en academiserende opleidingen komt dan te vervallen. Een aantal universiteiten werkt inmiddels aan een nieuwe versie van hun allocatiemodel dat voor 2023 zal worden geïmplementeerd. De gesprekspartners van deze universiteiten geven aan dat het goed voorstelbaar is dat in een nieuwe versie van het interne allocatiemodel het onderscheid tussen de twee allocatielogica's gaat verdwijnen. Het bestaan van twee aparte modellen voor de verdeling van de overheidsmiddelen is derhalve een tijdelijke situatie die hoogstens tien jaar zal bestaan. Zoals een van de gesprekspartners opmerkte is er in de beginjaren van de integratie in de universiteit bewust een 'Berlijnse muur' gebouwd, met twee personeelsbezettingen. Dat heeft goed gewerkt om onder andere financieel orde op zaken te stellen, maar op termijn is deze scheiding niet wenselijk en houdbaar: de muur zal worden gesloopt zodat het doel – een volwaardige integratie – kan worden bereikt (al zullen de statuten op basis van CAO 32bis verschillend blijven).

Bijlage bij hoofdstuk 5: Inbedding van geïntegreerde hogeschoolopleidingen per universiteit

Op basis van door de universiteiten verstrekte stukken en de interviews met vertegenwoordigers van de universiteiten geven wij in deze paragraaf een overzicht van de allocatiemodellen van de geïntegreerde opleidingen. Dit doen wij door per universiteit de situatie te schetsen.

KU Leuven

Na de integratie vanaf het academiejaar 2013-14 is de financiering van de geïntegreerde opleidingen, in Leuven doorgaans geïntegreerde campussen genoemd, in een transitieperiode afzonderlijk gehouden in het allocatiemodel en is de verdeling van middelen geregeld via een eigen allocatielogica. Op deze wijze werd volgens de universiteit aan de geïntegreerde campussen de tijd en ruimte gegeven voor de verdere integratie binnen de universiteit en voor de verdere uitbouw van het aan deze opleidingen verbonden wetenschappelijk onderzoek.

De geïntegreerde opleidingen kennen derhalve een eigen begroting. De door de overheid toegekende middelen worden aan de geïntegreerde opleidingen doorgesluisd. Op deze manier wordt volgens de universiteit de exclusieve inzet van middelen voor de geïntegreerde opleidingen en bijbehorende onderzoek gewaarborgd. Alle middelen bedoeld voor de geïntegreerde opleidingen komen hiermee op de juiste plek terecht. Het uitgangspunt van de universiteit is dat hiermee de groeipaden zoals voorzien in het Integratiedecreet goed worden geïmplementeerd.

Deze methode is echter ontoereikend. De continuïteit van de financiering van de geïntegreerde opleidingen zou zonder corrigerende maatregelen onvoldoende kunnen worden geborgd. Deze corrigerende maatregelen worden buiten het ‘gewone’ allocatiemodel van de universiteit berekend, toegekend en gemonitord. Het voornemen van de universiteit is om verdere groei van de geïntegreerde opleidingen te verwezenlijken binnen de enveloppe van aanvullende onderzoeksmiddelen.

Universiteit Hasselt

Deze universiteit kent twee allocatiemodellen: een voor de ‘traditionele’ opleidingen en faculteit en een voor de geïntegreerde opleidingen. De relatief nieuwe opleidingen worden buiten het verdeelmodel gehouden. De universiteit kent derhalve een apart model voor de geïntegreerde opleidingen: KVMbis – Kader Verdeel Model.

Via KVMbis wordt het personeel voor de geïntegreerde opleidingen toegewezen. Het KVMbis wijkt af van het algemene model voor de ‘traditionele’ opleidingen omdat er alleen onderwijsparameters conform “KVM interfacultaire verdeling” worden gebruikt. Dit in afwachting van de verdere groei van het onderzoek aan geïntegreerde opleidingen. Het KVMbis kent een vast deel van 30% op basis van de studiepunten van Ba en Ma opleidingen en een variabel deel van 70% op basis van Financieringspunten (input plus output).

Het is volgens de universiteit de bedoeling dat de twee verdeelmodellen naar elkaar toegroeien en uiteindelijk zullen worden samengevoegd tot één model. Dit op het moment dat sprake is van voltooiing van het groeipad middelen geïntegreerde opleidingen.

Vrije Universiteit Brussel

Het allocatiemodel van de universiteit is niet van toepassing op de geïntegreerde opleidingen. De inkomsten en uitgaven verbonden aan integratie worden apart gebudgetteerd en toegekend. Het gaat hierbij zowel om middelen van de basisfinanciering als de aanvullende onderzoeksmiddelen (academiseringsmiddelen).

Universiteit Antwerpen

Voor de geïntegreerde opleidingen wordt een apart model gebruikt. Dit model wijkt af van het model voor 'traditionele' opleidingen. Op deze wijze heeft de universiteit de tekorten van de geïntegreerde opleidingen in de periode 2014-2018 kunnen wegwerken en de toelagen voor academisering (aanvullende onderzoeksmiddelen) toegewezen aan deze opleidingen om de academisering van deze opleidingen te faciliteren.

Universiteit Gent

Sinds 2013 kent deze universiteit een extra afdeling in de universitaire begroting voor geïntegreerde opleidingen. De geïntegreerde opleidingen kregen een plaats binnen de bestaande faculteiten. Voor die faculteiten wordt 'dezelfde aanpak' als voor de universiteitsbrede begroting gebruikt. De door de overheid toegekende werkingstoelage die deze opleidingen genereren, aangevuld met aanvullende onderzoeksmiddelen en defiscaliseringsopbrengsten, wordt volledig over zes faculteiten verdeeld. De faculteiten moeten deze middelen via een beleidsplan 'gekleurd' voor de geïntegreerde opleidingen inzetten (geoomerkte bekostiging).

Door te kiezen voor een aparte behandeling van de geïntegreerde opleidingen in de vorm van een eigen begrotingsafdeling wordt recht gedaan aan transparantie (impact van de integratie). Het geeft duidelijkheid over de 'gekleurde' inzet van de aanvullende onderzoeksmiddelen. Voor de verdeling van de middelen in het begrotingsdeel voor geïntegreerde opleidingen is geen apart allocatiemodel ontwikkeld, noch werden ze geïntegreerd in het reeds bestaande allocatiemodel.

Er is gekozen voor een 'stand still' van de middelen op een zelfde manier als die aan de hogescholen gebeurde. Vanaf het moment dat het tekort waarmee deze opleidingen van de hogescholen kwamen, was weggewerkt, werd de aangroei van de aanvullende onderzoeksmiddelen verdeeld op basis van het totaal van de opgenomen studiepunten in de geïntegreerde opleidingen tijdens de laatste drie academiejaren.

Er wordt bij deze universiteit gewerkt aan een nieuw allocatiemodel. Het is nog niet duidelijk hoe daarin zal worden omgegaan met de geïntegreerde opleidingen.

6. Conclusies

Deze rapportage bevat de decretaal voorziene evaluatie van de interne allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten, zoals verwoord in artikel III.120 Codex Hoger Onderwijs. Het accent ligt conform dit wetsartikel op de gehanteerde puntengewichten, neergelegd in de formule voor de basisfinanciering van de Vlaamse overheid, en op de vanaf 2013-2014 academiserende hogeschoolopleidingen aan de universiteiten.

De drie onderzoeksvragen zijn:

- Zijn de thans gebruikte puntengewichten voor de diverse studiegebieden in het financieringsmodel voor de Vlaamse universiteiten een goede afspiegeling van de relatieve kostenniveaus van de verschillende opleidingen?
- Hoe worden de puntengewichten gebruikt en ervaren in de interne allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten?
- Hoe worden de academische hogeschoolopleidingen gefinancierd die met ingang van het academiejaar 2013-2014 zijn overgeheveld naar de universiteiten?

Eerste onderzoeksvraag

Voor de berekening van het aantal financieringspunten op basis waarvan een universiteit wordt bekostigd, wordt een weging per studiegebied toegepast. Voor de universiteiten zijn deze puntengewichten 1, 2 en 3 voor de traditionele opleidingen, met uitzonderingen van de opleidingen Geneeskunde en Tandheelkunde (gewichten 3,9/4,0/4,2) (zie Tabel 1 in Hoofdstuk 2). Deze puntengewichten hebben de afgelopen jaren nauwelijks verandering ondergaan en zijn in feite terug te voeren tot de keuzes gemaakt in het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw. Destijds werd op grond van drie determinanten (academische omkadering, administratief technische omkadering en werkings- en uitrustingskosten) gekozen voor drie forfaitaire kostprijzen per student, in de verhouding 1 : 2 : 3. De rationale was dat deze puntengewichten tot op zekere hoogte de relatieve kostprijzen van de onderwijsactiviteiten in de verschillende studiegebieden weerspiegelen. De puntengewichten, als uitdrukking van deze verhoudingen, zijn de afgelopen decennia niet gewijzigd.

De enige verandering die zich met betrekking tot de puntengewichten heeft voorgedaan betreft de integratie van de academiserende hogeschoolopleidingen in de universiteiten. De puntengewichten voor hogeschoolopleidingen verschillen van de puntengewichten voor universitaire opleidingen. Met de integratie van de academiserende hogeschoolopleidingen was afstemming noodzakelijk. Er is voor gekozen de puntengewichten van de academiserende hogeschoolopleidingen in een tijdsbestek van tien jaar te laten evolueren naar het niveau van de traditionele universitaire opleidingen (zie Tabel 15 in Hoofdstuk 5). De evolutie van de puntengewichten van de academiserende hogeschoolopleidingen is de enige echte aanpassing van de puntengewichten in het Vlaamse financieringsmodel.

Op grond van de geraadpleegde documenten en gevoerde gesprekken (zie Hoofdstuk 1 en Hoofdstuk 5) constateren wij dat ook anno 2018 de puntengewichten uit het basisfinancieringsmodel bij de universiteiten niet ter discussie staan. Uit de gesprekken komt wel naar voren dat met een grote mate van waarschijnlijkheid de puntengewichten de onderliggende kostprijsverschillen tussen de studiegebieden niet reflecteren. De conclusie met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag luidt dan

ook dat de thans gebruikte puntengewichten in het financieringsmodel geen afspiegeling vormen van de relatieve kostenniveaus verbonden aan de onderwijsactiviteiten uit de verschillende studiegebieden (inclusief de met het onderwijs verbonden onderzoeksactiviteiten en –infrastructuur). En mocht er wel een relatie met de kosten zijn dan wordt opgemerkt dat er sprake kan zijn van circulariteit: puntengewichten bepalen de kosten en omgekeerd liggen de kosten ten grondslag aan de puntengewichten.

De puntengewichten zoals gebruikt in Vlaanderen voor het financieren van de universiteiten zijn ook in internationaal perspectief geplaatst (zie Hoofdstuk 3). Hier constateren wij dat de Vlaamse puntengewichten niet uit de pas lopen met buitenlandse wegingsfactoren. Het aantal en de onderliggende verhoudingen tussen de puntengewichten wijkt niet sterk af van wat in het buitenland wordt aangetroffen. En de opleidingen die in Vlaanderen het hoogste puntengewicht hebben, hebben dat in de buitenlandse basisbekostigingsmodellen ook.

[Tweede onderzoeksvraag](#)

Ten aanzien van de vraag hoe de puntengewichten worden gebruikt en ervaren in de interne allocatiemodellen van de Vlaamse universiteiten constateren wij dat, op een enkele universiteit na, de Vlaamse universiteiten de Codex-puntengewichten hanteren – zij het in afgezwakte, dat is gedempte dan wel afgevlakte vorm (zie Hoofdstuk 4, paragraaf 4.3). Men doet dit niet omdat de puntengewichten een goede afspiegeling van de kosten zijn, maar omdat ze worden gebruikt in het Vlaamse financieringsmodel en men daar bij de interne allocatie niet teveel van wil afwijken (zie Tabel 13). Daarbij moet worden opgemerkt dat de puntengewichten uit het Vlaamse model door de vijf universiteiten niet als een knelpunt worden ervaren. In feite accepteren de universiteiten daarmee het idee dat hoger onderwijs kost wat het mag kosten.

Het gegeven dat de puntengewichten in de interne allocatiemodellen afgevlakte versies zijn van de Vlaamse Codex-gewichten weerspiegelt het besef dat de toekenning van personeelskader en werkingsmiddelen aan een faculteit niet voor de volle 100% door de Codex-gewichten worden bepaald omdat dit een scheeftrekking tussen de faculteiten tot gevolg zou hebben.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat alle universiteiten zich realiseren dat de interne allocatie in grote mate een *zero sum game* tussen de faculteiten met winnaars en verliezers is, en dat het aanpassen van de puntengewichten de geldstromen richting faculteiten aanzienlijk zou verleggen. Dit zou intern tot verstoorde verhoudingen leiden. Voor een aanpassing van de puntengewichten die meer op de kosten zou zijn afgestemd ontbreekt echter de (*full cost*) informatie bij de universiteiten.

In vier van de vijf universiteiten is overigens het IAM buiten werking gesteld – *bevroren* – in afwachting van de besluitvorming over een aangepaste versie van het model. Faculteiten ontvangen op basis van het buitenspel gezette IAM in principe hetzelfde budget als in het voorgaande jaar, zij het dat dankzij de groeipad-middelen selectief ZAP-mandaten kunnen worden toegewezen aan de faculteiten. Daarmee worden accenten gezet binnen de ontwikkeling van de universiteit. De toewijzing vindt plaats buiten het IAM om; besluitvorming geschiedt op basis van intern overleg – in het licht van de strategie van de universiteit en het beleid van de onderliggende entiteiten zoals groepen en faculteiten.

Een aanzienlijk aantal universiteiten ziet in dat een volledig indicator-gedreven model zijn beperkingen heeft. Een dergelijk model kan leiden tot interne concurrentie binnen de universiteit en een sterke fixatie op de cijfers in plaats van op de strategie van de universiteit als geheel. In een formule-gedreven

model dreigt de strategie van de faculteiten teveel gericht te zijn op het beter presteren volgens de parameters van het model in plaats van op strategische overwegingen. Bij de sterk onder druk staande basisfinanciering is de toepassing van een IAM in grote mate een *verdeling van schaarste* – een oefening van winnaars en verliezers. Drie van de vijf universiteiten bezinnen zich mede om deze reden op de inrichting van hun IAM en denken na over de balans tussen stabiliteit (niet al te grote fluctuaties), prestatie-oriëntatie (beloningen voor facultaire prestaties op het gebied van onderwijs en onderzoek) en het aansluiten van facultaire plannen bij de strategie van de universiteit als geheel. Dit is in feite een besluit over de architectuur van het model – een besluit dat over veel meer gaat dan over enkel puntengewichten.

Onderdeel van het laatstgenoemde – strategie-gedreven – element in een IAM is de toekenning van investeringsmiddelen aan faculteiten. De besluitvorming daarover vindt eveneens plaats tegen de achtergrond van de universitaire strategie – dus zonder tussenkomst van het IAM.

De conclusie ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag is derhalve dat puntengewichten niet echt een belangrijk knelpunt vormen in de Vlaamse universiteiten. De Codex-gewichten klinken in de interne allocatie door, maar universiteiten brengen eigen accenten aan in de interne middelenverdeling door in het IAM daarnaast ook niet-Codex parameters te hanteren en buiten het IAM om middelen (investeringsmiddelen, ZAP-mandaten) toe te wijzen aan faculteiten.

Derde onderzoeksvraag

De derde onderzoeksvraag heeft betrekking op de bekostiging van de academiserende hogeschoolopleidingen binnen de universiteiten. Met ingang van het academiejaar 2013-2014 hebben de hogescholen hun bevoegdheden inzake het aanbieden van academische opleidingen en het verlenen van overeenstemmende graden overgedragen aan de universiteit van de associatie. De universiteiten nemen de rechten en plichten voor de betreffende academiserende opleidingen over en de Vlaamse overheid past de basisbekostiging voor deze opleidingen aan (deze randvoorwaarde uit het Integratiedecreet luidt ‘een financiering die toelaat deze ingrijpende hervorming te voltooien’). De werkingsmiddelen voor onderwijs en onderzoek voor de te integreren opleidingen maken deel uit van de lumpsum die de universiteiten van de Vlaamse overheid ontvangen.

Voor de berekening van de werkingsmiddelen worden de puntengewichten van de academiserende hogeschoolopleidingen aangepast (zie Tabel 15 in Hoofdstuk 5) volgens een afgesproken groeipad. Om de onderzoeksfunctie verbonden aan de academiserende opleidingen te versterken, worden aanvullende onderzoeksmiddelen ter beschikking gesteld, eveneens op basis van een tienjarig groeipad (zie Tabel 16 in Hoofdstuk 5). Deze aanvullende onderzoeksmiddelen zijn gekleurd en niet opgenomen in de enveloppe van werkingsmiddelen.

Over de wijze waarop de vijf Vlaamse universiteiten in financiële zin zijn omgegaan met de te integreren academiserende hogeschoolopleidingen stellen wij het volgende vast:

- Bij alle universiteiten wordt voor de academiserende opleidingen een apart allocatiemodel gebruikt. Inkomsten en uitgaven verbonden aan de integratie worden apart gebudgetteerd en toegekend. De te integreren opleidingen kennen derhalve een eigen allocatielogica om recht te doen aan de integratie.
- In de eerste jaren van de integratie van de academiserende opleidingen blijkt bij alle universiteiten dat de overheidsmiddelen die deze opleidingen genereren onvoldoende zijn. De

kosten van het 'overnemen' van de academische hogeschoolopleidingen met alle verplichtingen wegen niet op tegen de financiële middelen die er op dat moment tegenover staan.

- De tekorten in de beginfase zijn aangevuld door prefinanciering waarvoor de reserves van de universiteiten zijn benut. Het corrigeren van de initiële tekorten heeft de feitelijke uitvoering van de integratie vertraagd.
- Door afgeschermd middelen ter beschikking te stellen proberen de universiteiten de academiserende opleidingen te tijd en ruimte te geven om hun onderwijs (verder) te academiseren en hun onderzoek op een hoger peil te brengen. Door de academiserende opleidingen een bijzondere financiële positie te geven, wordt gewerkt aan het creëren van een 'level playing field' waarmee op termijn de integratie zou moeten worden voltooid. De snelheid waarmee vooruitgang wordt geboekt verschilt per discipline.
- Voor de organisatorische inbedding van de academiserende hogeschoolopleidingen zijn er twee modellen, grotendeels afhankelijk van het studiegebied van de te integreren opleidingen. Een deel van de academiserende opleidingen heeft onderdak gevonden bij een van de bestaande faculteiten van de universiteiten, een ander deel van deze opleidingen vormt een nieuwe faculteit. Bij de nieuwe faculteiten, met uitsluitend academiserende opleidingen, zijn de financiële stromen relatief eenvoudig inzichtelijk te maken. Bij de 'gemengde' faculteiten blijkt dit in de praktijk minder eenvoudig.
- Door samenwerking binnen de universiteit tussen het personeel van de traditionele en academiserende opleidingen ontstaat in meerdere opzichten een verwevenheid waardoor het zicht op inzet van middelen en kosten van onderwijs en onderzoek enigszins vertroebelt. Op basis van de interviews met de beheerders van de universiteiten onderschrijven wij desalniettemin de eerdere conclusie van het Rekenhof dat stelt dat er "geen volledige zekerheid [is] dat die middelen hun bestemming behouden. Niettemin zijn er voldoende argumenten en garanties om aan te nemen dat de faculteiten de academiseringsmiddelen wel degelijk volledig aanwenden voor de geïntegreerde opleidingen" (Rekenhof, 2018, p.24).
- Het 'inzappen' van de voormalige hogeschoolmedewerkers blijkt vooralsnog een lastige opgave. De universiteiten geven aan dat hier veel aandacht voor is, maar dat dit proces beslist nog niet is voltooid.
- De universiteiten hebben gemengde gevoelens bij keuze voor het groeipad. Enerzijds is er het besef dat integratie en academisering processen zijn die tijd vergen. Anderzijds heeft het groeipad ervoor gezorgd dat in de eerste jaren een rem werd gezet op de feitelijke academisering omdat de financiële middelen ontoereikend waren. In de beginjaren is de groei van de aanvullende middelen beperkt. Een omgekeerd groeipad (sterke groei in de eerste jaren) was wellicht een beter alternatief geweest.
- De universiteiten geven aan dat op termijn de twee aparte allocatiemodellen (een voor de traditionele en een voor de academiserende opleidingen) in elkaar zullen worden geschoven, waarmee het onderscheid tussen de traditionele en academiserende opleidingen komt te vervallen. De keuze om in eerste instantie te werken met aparte allocatiemodellen vinden de universiteiten een juiste keuze, maar op termijn is dit niet wenselijk en werkbaar.

Geraadpleegde literatuur

Barr, N. (2004), Higher education funding. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, No. 2, pp. 264-283.

Bowen, H. (1980), *Costs of Higher Education: How much do universities and colleges spend per student and how much should they spend?* San Francisco: Jossey Bass.

Coenjaerts, D, en T. van Weel (2007), Associaties: samenwerking in Vlaanderen tussen hogescholen en universiteiten. Een daadkrachtig instrument tegen de versnippering van overheids gelden? *Th&ma*, 2007, 4.

Debackere, K., E. Arnold, G. Sivertsen, J. Spaapen, en D. Sturn, (2017), *Performance-Based Funding of University Research*. Document prepared for the European Commission's Mutual Learning Exercise. Brussels: EU.

De Boer, H., B. Jongbloed, *et al.*, (2015). *Performance-based funding and performance agreements in fourteen higher education systems*. Report for the Ministry of Education, Culture and Science. The Hague: Ministry of Education, Culture and Science.

Deen, J., Jongbloed, B., Vossensteyn, H. (2005), *Bekostigingsstarieven in het hoger onderwijs: een vergelijking tussen zeven landen*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.

Departement Onderwijs en Vorming (DOV) (2015), *Evaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechanisme in het hoger onderwijs*. Brussel: DOV.

Diris, R. and E. Ooghe (2018), The economics of financing higher education. *Economic Policy*, Vol. 33, No. 94, pp. 265–314

Estermann, T., E.B. Pruvot, en A.L. Claeys-KU Leuvenik (2013), *Designing strategies for efficient funding of higher education in Europe. DEFINE report*. Brussels: European University Association.

Europese Commissie (2011), *Council conclusions on the modernisation of higher education*. (2011/C 372/09). Brussel: Official Journal of the European Union.

HEFCE (2005), *Use of costs to inform the funding of teaching*. A report to HEFCE by JM Consulting and PA Consulting. http://dera.ioe.ac.uk/5861/3/rd22_05.pdf

Huys, I., K. Debackere en L. De Kock (eds.) (2009), *Higher education in the Flemish Community of Belgium, the French Community of Belgium, Luxembourg and the Netherlands, Bologna 1999-2009*, Brussels: Expertisecentrum O&O Monitoring van de Vlaamse Gemeenschap, in collaboration with the Flemish Ministry of Education and Training.

Jongbloed, B. (2010), *Funding Higher Education: A view across Europe. Report for the Modern project*. Brussels: ESMU.

Jongbloed, B. (2018a), Formula Funding, Higher Education, in J. C. Shin, P. Teixeira (eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions*, https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_65-1

Jongbloed, B. (2018b), Public Funding of Higher Education, Europe, in J. C. Shin, P. Teixeira (eds.), Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions, https://doi.org/10.1007/978-94-017-9553-1_74-1

Jongbloed, B. en H. Vossensteyn (2016), University funding and student funding: international comparisons. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 32, No. 4, pp. 576–595.

Jongbloed, B., H. de Boer, F. Kaiser and H. Vossensteyn (2018), *Bekostiging van het Nederlandse hoger onderwijs: kostendeterminanten en varianten*. Onderzoek uitgevoerd i.o.v. het Ministerie van OCW. Enschede: CHEPS.

Jongbloed, B., F. Kaiser, F. van Vught and D.F. Westerheijden (2018b), Performance Agreements in Higher Education: A New Approach to Higher Education Funding, in Curaj, A., Deca, L., Pricopie, R. (eds.), *European Higher Education Area: The Impact of Past and Future Policies*. Dordrecht: Springer, pp. 671-687.

Koier, E., B. van der Meulen, E. Horlings en R. Belder (2016), *Chinese Borden. Financiële stromen en prioriteringsbeleid in het Nederlandse universitaire onderzoek*, Den Haag: Rathenau Instituut.

Ministerie van Onderwijs & Vorming (2015), Evaluatie van een aantal aspecten van het financieringsmechanisme in het hoger onderwijs. DOV, April 2015.

Ooghe, E. (2018), Kan een studiebijdrage ons hoger onderwijs billijker en democratischer maken? *Leuvense Economische Standpunten*. Nummer 170.

Rekenhof (2018), *Integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten*. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Brussel.

Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) (2018), *Wees wijs. Investeer in grijs. Verkiezingsmemorandum van de Vlaamse universiteiten*. Zie:

http://www.vlir.be/media/docs/VLIR_verkiezingsmemorandum%202019.pdf

VOKA (2018), *Hoger onderwijs, slimmere financiering*. VOKA paper mei 2018. Zie:

<https://www.voka.be/nieuws/hoger-onderwijs-slimmere-financiering>

Ziegele, F. (2012), Higher Education Funding Mechanisms in Germany. Zie:

<https://slideplayer.com/slide/4570951/>