

**Advies over het vervolgrapport van de
ministeriële commissie rationalisatie en optimalisatie**

Advies over het vervolgrapport van de ministeriële commissie rationalisatie en optimalisatie

1 Situering

Op 4 juni 2007 installeerde minister Vandenbroucke een ministeriële commissie rationalisatie en optimalisatie in het hoger onderwijs, voorgezeten door Luc Soete. Deze commissie legde in de loop van februari 2008 een rapport neer over de optimalisatie en rationalisatie van het hogeronderwijslandschap en -aanbod. De Raad Hoger Onderwijs bracht hierover op 13 mei 2008 een advies op eigen initiatief uit.

In de loop van november 2008 legde de commissie een eerste deel van een vervolgrapport neer, gevolgd door een tweede deel in januari 2009. De Raad Hoger Onderwijs heeft kennisgenomen van het volledige vervolgrapport en lijst in dit advies op eigen initiatief een aantal bedenkingen hierbij op.

Dit advies werd voorbereid door de werkgroep Rationalisatie, voorgezeten door Eric Halsberghe. De Raad Hoger Onderwijs besprak dit advies in zijn raadsvergadering van 10 maart 2009. Hij keurde het goed in aanwezigheid van 14 stemgerechtigde leden. 13 leden stemden voor, 1 lid onthield zich.

2 De ministeriële commissie rationalisatie en optimalisatie

2.1 Samenstelling

De Raad Hoger Onderwijs betreurt dat niet alle partners hoger onderwijs betrokken waren bij de werkzaamheden van de ministeriële commissie. De raad heeft hier in het verleden nochtans herhaaldelijk voor gepleit. Het betrekken van alle partners bij een intensieve herterkening van het hoger onderwijs creëert nochtans een groter draagvlak en maakt het mogelijk de problematiek vanuit meerdere oogpunten te bekijken.

2.2 Vervolgopdracht

De raad heeft kennisgenomen van de vervolgopdracht die minister Vandenbroucke aan de commissie heeft meegegeven. De raad stelt vast dat de commissie een aantal opdrachten niet heeft afgewerkt (bijvoorbeeld het uitwerken van een procedure voor de opvolging en de beoordeling van de rationalisatieplannen en een voorstel voor de verdeling van de middelen van het rationalisatiefonds). De raad vond de vragen van de minister zinvol en vraagt zich af of hierover nog verder overleg opgestart wordt.

3 Vlor-advies over de rationalisatieproblematiek (12 december 2006)

De Raad Hoger Onderwijs bracht op 12 december 2006 een eerste advies over de rationalisatieproblematiek in het hoger onderwijs uit. Hij deed dit op eigen initiatief. De raad besprak hier uitvoerig

- de doelstellingen van rationalisatie: efficiëntie en doelmatigheid verhogen, kwaliteit van onderwijs en onderzoek verbeteren, maatschappelijke relevantie maximaliseren, werkdruk beheersen en verlagen;
- de factoren die het optimale opleidingsaanbod bepalen.

De raad schetste ook de contouren van een rationalisatiemethode. Hij pleitte ervoor om bestaande mechanismen met een rationaliserend neveneffect een kans te geven (accreditatie, financieringsdecreet, associatievorming). Hij bepleitte daarnaast een zelfregulerend kader.

De raad benadrukte herhaaldelijk de complexiteit van de problematiek en besteedde veel aandacht aan de noodzakelijke begeleidende maatregelen. De raad staat vandaag nog steeds achter dit advies. Hij betreurt dat de overheid totnogtoe weinig rekening heeft gehouden met dit advies, dat de rationalisatieproblematiek nochtans grondig in beeld brengt.

4 Begeleidende maatregelen

Het vervolgrapport van de ministeriële commissie maakt geen melding van de randvoorwaarden voor rationalisatie/integratie. Voor de Raad Hoger Onderwijs zijn de begeleidende maatregelen bij het rationalisatieproces nochtans essentieel. De raad ging uitgebreid in op deze begeleidende maatregelen in zijn eerste advies over rationalisatie (2006). Wanneer het rationalisatieproces leidt tot een minder gespreid aanbod, zullen studenten zich noodgedwongen meer moeten verplaatsen. Dit vraagt sociaal flankerende maatregelen met betrekking tot studietoelagen, huisvesting en vervoer. Maar rationalisatie heeft ongetwijfeld ook een impact op het personeel. De raad stelde daarom een aantal begeleidende maatregelen voor met betrekking tot het behoud van tewerkstelling, inzetbaarheid en mobiliteit.

Voor de uitvoering van deze begeleidende maatregelen, moet de overheid de nodige middelen voorzien. De raad vermoedt dat deze middelen geen deel uitmaken van het budget van 100 miljoen euro waarvan sprake in het vervolgrapport van de ministeriële commissie. Voor een aantal van deze flankerende maatregelen moet slechts een eenmalige financiering voorzien worden, terwijl andere een recurrente financiering vragen. De raad vraagt zich af of de overheid hier voldoende rekening mee houdt. De raad vermoedt dat de middelen uit het rationalisatiefonds dat in het financieringsdecreet voorzien werd, ontoereikend zijn. Het is voor de raad onaanvaardbaar dat men de rationalisering in gang zet zonder dat men weet of men de totaliteit van de noodzakelijke begeleidende maatregelen kan financieren. Er moet vooraf duidelijkheid zijn over de totale kostprijs van een rationalisatieoperatie (voor de instellingen, voor de studenten, voor de begeleidingsmaatregelen) en over de financiering ervan.

5 Eerste deel van het vervolgrapport (november 2008): rationalisatie

Het eerste deel van het vervolgrapport (november 2008) bevat de rationalisatieoefening van de ministeriële commissie voor de masteropleidingen. De commissie maakte een gelijkaardige oefening voor de bacheloropleidingen in haar eerste rapport (februari 2008).

5.1 Verhouding tot het eerste rapport (februari 2008)

Voor de Raad Hoger Onderwijs is het onduidelijk hoe de rationalisatieoefeningen voor de bacheloropleidingen (februari 2008) en de masteropleidingen (november 2008) zich verhouden. Zijn bijvoorbeeld alle factoren die werden opgelijst voor de bacheloropleidingen met de bedoeling een afwijking op de rationalisatienorm te bewerkstelligen, ook geldig voor de masteropleidingen? Zijn er andere of bijkomende factoren? Het lijkt logisch dat, gezien de verwevenheid van bachelor en master, bachelors ook gebruik kunnen maken van de parameters voor de master en omgekeerd. Dit moet uitgeklaard worden.

De factoren die een afwijking op de rationalisatienorm voor de masteropleidingen mogelijk maken, zijn in elk geval niet duidelijk opgelijst. Voor de bacheloropleidingen had de commissie dit in haar eerste rapport nochtans wel gedaan.

5.2 Besluitvormingsproces

Voor de Raad Hoger Onderwijs is het onduidelijk tot welk soort van besluitvorming de voorstellen uit het eerste deel van het vervolgrapport (november 2008) moeten leiden. Hoe zal de overheid hiermee omgaan? Hoe moeten instellingen met deze informatie aan de slag? Moeten instellingen de voorstellen uit het rapport als richtingaangevend beschouwen? Zal de overheid hierover nog een regelgevend initiatief nemen? De raad verwacht hierover van de overheid nog een duidelijke stellingname.

5.3 Rationalisatieplannen

De raad begrijpt dat instellingen rationalisatieplannen moeten opstellen. Het is echter voorlopig nog onduidelijk op basis van welke criteria deze plannen moeten opgesteld worden. Zo vindt de raad het belangrijk dat er in een dergelijk plan rekening wordt gehouden met de beginsituatie van een instelling/opleiding (cf. advies van 12 december 2006). Elke instelling is immers ingeplant in een specifieke regio. De raad is ook van mening dat de numerieke criteria aangevuld moeten worden met kwalitatieve factoren. De raad heeft deze in zijn advies van 12 december 2006 opgesomd:

- complementariteit van de opleidingen in het aanbod;
- democratisering van het hoger onderwijs;
- diversiteitsbeleid en beheersing van de studiekosten;
- inbedding van het hoger onderwijs in de nabijheid van het werkveld;
- behoeftes van de arbeidsmarkt;
- mate en diepgang van specialisatie gekoppeld aan onderzoek;
- concurrentie;
- variatie in aanbod en profilering;
- verhouding van het aantal hogeronderwijsopleidingen tot het bevolkingsaantal van de regio;
- impact op de leefbaarheid van andere opleidingen en de instelling;
- schaalvoordelen;

- valorisatie van het menselijk kapitaal;
- mobiliteit en doorstroming van studenten;
- internationalisering.

Voor een meer gedetailleerde beschrijving van deze factoren, verwijst de raad naar zijn advies van 2006.

Een commissie van experts adviseert de Vlaamse Regering over deze plannen (cf. financieringsdecreet). Opdat de adviezen van deze commissie rekening kunnen houden met de belangen van alle betrokken partijen, verwacht de raad dat in deze commissie van experts alle hogeronderwijspartners vertegenwoordigd zijn. Hij benadrukt dat de evaluatiecriteria ook op voorhand duidelijk moeten zijn.

Als bij de evaluatie van de rationalisatieplannen blijkt dat niet alle voorstellen financierbaar zijn, dan stelt de raad voor dat de overheid prioriteert en voorrang geeft aan die plannen die het meest acuut zijn. Op basis van de plannen kan best bekeken worden wat haalbaar en noodzakelijk is. Hierbij is het rendement (in de brede betekenis van het woord en niet enkel vanuit financieel oogpunt) van de rationalisatie essentieel. Als de voordelen voor de instelling klein zijn en de nadelen voor de student (cf. bijkomende kosten en tijdsinvestering) te groot, dan moet er alsnog van rationalisatie afgezien worden.

6 Tweede deel van het vervolgrapport (januari 2009): integratie

In haar eerste rapport (februari 2008) heeft de ministeriële commissie de aanbeveling geformuleerd om in de nabije toekomst de academische hogeschoolopleidingen te integreren in de universiteiten. Bij het eerste deel van het vervolgrapport (november 2008) heeft de commissie de principes betreffende integratie van de academische hogeschoolopleidingen in de universiteiten gevoegd. Het tweede deel van het vervolgrapport (januari 2009) gaat verder in op een aantal uitdagingen van de beoogde integratie.

6.1 Algemene opmerkingen

6.1.1 Keuze voor integratie

De Raad Hoger Onderwijs staat achter het academiseringsproces. Hij heeft dit in het verleden herhaaldelijk benadrukt. Het academiseringsproces is maatschappelijk relevant omwille van zijn bijdrage aan het innovatieproces, de kenniseconomie, internationalisering en de geïntensifieerde kennisuitwisseling. Wanneer hogeschoolopleidingen academiseren dan bouwen zij hun onderzoekscomponent uit. Hiervoor is het nodig dat zij aansluiting vinden bij de bestaande kenniscentra in de universiteiten zodat expertise en infrastructuur maximaal ingezet en benut kunnen worden. Om deze aansluiting te realiseren, zijn verschillende oplossingen mogelijk. Integratie van de geacademiseerde hogeschoolopleidingen in de universiteit is hier slechts één van.

De raad is van mening dat het debat over de keuze voor integratie onvoldoende gevoerd is. Hij vraagt zich af of noodzaak en/of de meerwaarde van integratie wel voldoende aangetoond en beargumenteerd is. Temeer omdat aan de hele operatie vermoedelijk een enorme kost verbonden is. Hij wijst er ook op dat de toepassing van wat een eenvoudig principe lijkt, enorme gevolgen heeft voor de organisatie van het hoger onderwijs in Vlaanderen. Hierover moet grondig nagedacht worden en hierover moet een diepgaand en

open debat gevoerd worden waarbij alle partners van hoger onderwijs betrokken zijn. Het hogeronderwijsveld heeft immers nood aan duidelijkheid en een langetermijnvisie.

De Raad Hoger Onderwijs stelt dat welke keuze de overheid ook maakt,

- de mogelijkheden die aangeboden worden, voor alle instellingen gelijk moeten zijn. Ongelijke concurrentie moet vermeden worden omdat dit nadelig is voor de kwaliteit van het Vlaamse hoger onderwijs;
- zij een minimaal decretaal kader vastlegt waaraan ieder voorstel tot integratie moet voldoen, maar dat ruimte laat voor een invulling op maat van de specifieke situatie;
- de eigenheid van de geacademiseerde opleidingen gevrijwaard moet blijven;
- de transparantie voor de student en zijn rechten essentieel is.

6.1.2 Nog vele vragen

De raad stelt vast dat het tweede deel van het vervolgrapport (januari 2009) zich beperkt tot heel wat vaststellingen, een aantal verdienstelijke analyses, aanzetten tot nieuwe analyses en mogelijke oplossingen. Heel wat vragen blijven op die manier onbeantwoord. Dit toont volgens de raad opnieuw aan dat het gaat om een zeer complexe materie die een diepgaande analyse vereist en een grondig maatschappelijk debat verdient.

6.1.3 Verslagen van de werkgroepen

Voor de uitwerking van het tweede deel van het vervolgrapport (januari 2009) heeft de ministeriële commissie enkele werkgroepen ingesteld, die onder haar verantwoordelijkheid een beroep hebben gedaan op externe expertise: juridische problematiek van de integratie, profilering en competenties van academiserende en academische opleidingen, personele implicaties van integratie, autonomie en deregulering van hogere onderwijsinstellingen, hoger kunstonderwijs, de toekomst van de professionele bacheloropleidingen.

Een aantal eindverslagen van de werkgroepen zijn als bijlage bij het tweede deel van het vervolgrapport (januari 2009) van de commissie opgenomen. De inleiding van het vervolgrapport stelt dat de verschillende werkgroepen verantwoordelijk zijn voor de inhoud van die verslagen, en dat die bijgevolg niet onder de volledige verantwoordelijkheid van de commissie vallen.

De Raad Hoger Onderwijs spreekt zich in wat volgt niet uit over de bijlagen (de verslagen van de werkgroepen) omdat de commissie hiervoor slechts gedeeltelijke verantwoordelijkheid neemt. De raad vindt deze werkwijze wel opmerkelijk en betreurt dat de werkzaamheden van deze werkgroepen niet tot conclusies hebben kunnen leiden.

Voor de raad is het ook onduidelijk waarom bepaalde thema's niet in een werkgroep aan bod zijn gekomen. Zo was er geen werkgroep actief die de effecten van rationalisatie op de student heeft bekeken. Een dergelijke werkgroep had de sociaal flankerende maatregelen en de mobiliteitsstromen kunnen analyseren en oplossingen kunnen aanreiken. De raad merkt op dat wat institutionele hervormingen betreft, vooral de sociale sector, *in casu* de studentenvoorzieningen, een apart debat verdient. De effecten van integratie op deze structuren werd ook nergens bestudeerd. De raad vindt het belangrijk dat dergelijke problemen worden besproken met de betrokken sector zodat de oplossingen gedragen worden door het gehele werkveld.

6.2 Specifieke opmerkingen

Het advies volgt verder grotendeels de structuur van het tweede deel van het vervolgrapport (januari 2009).

6.2.1 Algemene principes

De raad vraagt zich af wat “een verbetering van de staf/student ratio” in de definitie van “gezamenlijke inrichting van opleidingen” betekent. Een verbetering van de student/staf ratio kan immers op verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Deze ratio heeft vele facetten en moet bekeken worden in functie van betaalbaarheid en kwaliteit.

6.2.2 Behoud eigen profilering en competentieprofiel

De raad merkt op dat het voor de academiserende opleidingen een zware opdracht is om enerzijds te academiseren en anderzijds de eigenheid van het competentieprofiel te bewaren. Het is geen eenvoudige opdracht om de twee met elkaar te rijmen.

6.2.3 Professionele bacheloropleidingen

De Raad Hoger Onderwijs is van mening dat een substantiële verhoging van de PWO-middelen, waar in het vervolgrapport voor gepleit wordt, een goede zaak is maar als professionele bachelors echt als een kennispoort moeten functioneren, dan moet de basisfinanciering hierin ook voorzien. Het spreekt voor zich dat deze structurele onderzoeksfinanciering niet ten koste mag gaan van de onderwijsfinanciering. De raad merkt trouwens op dat een degelijke financiering van de professionele bachelor ook in de toekomst een aandachtspunt moet blijven.

Het vervolgrapport lijkt te suggereren dat de democratisering van het hoger onderwijs enkel gerealiseerd kan worden via de professionele bachelors. De raad wijst er echter op dat democratisering ook een doelstelling is en moet blijven voor academische bachelors. Het is belangrijk dat een student zo snel als mogelijk op de voor hem meest geschikte plaats in het hoger onderwijs terechtkomt.

6.2.4 Financiering

De raad stelt vast dat de berekeningen die in het rapport worden opgenomen, *in se* voor grote onrust en onzekerheid zorgen. Als men het nieuwe financieringssysteem wil gebruiken om de integratie te financieren, dan zal men dit systeem hoe dan ook opnieuw moeten aanpassen zodat het voor alle partijen aanvaardbaar wordt.

De raad stelt vast dat het onduidelijk is of de 100 miljoen euro waarvan sprake is in het vervolgrapport, de totaliteit van de kosten omvat. Op verschillende plaatsen in het rapport (extra pwo-middelen, rationaliseringsfonds, sociaal flankerende studentenmaatregelen, begeleidende maatregelen tav personeel) wordt verwezen naar financiële middelen. Zijn zij allen vervat in de vooropgestelde 100 miljoen euro? Uiteindelijk is het niet meer duidelijk wat de hele operatie zal kosten. Het financiële luik wordt daarom beter in een geïntegreerde studie bekeken.

6.2.5 Personeel

De raad stelt vast dat hoofdstuk over het personeel in het vervolgrapport eerder oppervlakkig is en betreurt dat de personeelsgeleding bij het opstellen ervan niet werd betrokken. De grote vraag is hoe deze principes concreet zullen uitgewerkt worden. Dat is de bezorgdheid die leeft in het werkveld.

De rechtspositieregeling van het personeel moet een bevoegdheid van de overheid blijven en kan niet aan een willekeurige invulling door de instellingen overgelaten worden.

6.2.6 HKO

De Raad Hoger Onderwijs merkt op dat door het uitstel van de beslissing ivm het HKO, zoals gesuggereerd door het vervolgrapport, de onzekerheid ivm de financiering van het hoger onderwijs blijft duren. De financiering van het HKO heeft immers een invloed op de financiering van de rest van het hoger onderwijs. De raad dringt aan op een beslissing die een zekere stabiliteit met zich meebrengt. Dit mag een gedifferentieerde oplossing voor het HKO zijn. De raad vraagt echter wel een gezamenlijke behandeling van de financiële problematiek.

De raad is zich bewust van de specifieke problematiek van het hoger kunstonderwijs. Voor het HKO is de vraag naar de meerwaarde van integratie nog complexer, gezien het delen van expertise en infrastructuur tussen geacademiseerde hogeschoolopleidingen en de universiteit nog moeilijker realiseerbaar is.

De raad steunt de aanbeveling voor de oprichting van een permanent overlegplatform op, op voorwaarde dat de samenstelling hiervan representatief is voor de sector. Ook studenten en personeel moeten erin vertegenwoordigd zijn.

6.2.7 Institutioneel beleidskader

De raad stelt vast dat dit hoofdstuk onduidelijk is. Wil de overheid toestaan dat structuren verschillen of zal de overheid een duidelijk kader creëren? De raad pleit alvast voor een duidelijk decretaal basiskader waarbinnen keuzes mogelijk zijn. De mogelijkheden moeten wel voor alle instellingen dezelfde zijn. Uit deze tekst blijkt niet duidelijk wat het basiskader precies is. De raad pleit in elk geval voor transparantie en rechtszekerheid voor studenten en personeel.

Daar waar de tekst handelt over de professionele bachelors, ontbreken de samenwerkingsverbanden met de cvo's in het kader van HBO.

6.2.8 Brussel

De raad vindt het positief dat er een analyse gemaakt wordt van de specifieke Brusselse situatie. Alle regio's in Vlaanderen hebben echter hun specificiteit. Alle instellingen hoger onderwijs zijn voor hun instroom afhankelijk van hun regionale inplanting. Nog andere instellingen hoger onderwijs kampen met specifieke moeilijkheden hierdoor. Deze mogen niet uit het oog verloren worden. De raad pleit daarom eerder voor een globale analyse met eventueel gerichte oplossingen. Hij verkiest objectieveerbare criteria om de verschillen en regionadelen in kaart te brengen, boven een regioafhankelijke norm.

6.2.9 Algemene aanbevelingen met betrekking tot regelgeving

De raad is voorstander van een transparante regelgeving. Hij pleit echter voor de nodige omzichtigheid wanneer het gaat om het schrappen van regelgeving. Het is moeilijk in te schatten wat precies “nutteloze regelgeving” is en welke gevolgen het schrappen ervan precies zal hebben. Hij stelt voor dit decreet per decreet en in relatie tot de totaliteit van de regelgeving hoger onderwijs te bekijken en in dit overleg alle stakeholders te betrekken.

7 Vraag naar een open en diepgaand debat

Het hogeronderwijsveld heeft nood aan transparantie. De raad stelt daarom voor dat het debat over de toekomstige structuur van het hoger onderwijs (na het beëindigen van het academiseringsproces) nu in alle openheid gevoerd wordt en dat álle hogeronderwijspartners hierbij betrokken worden. De raad is bereid aan dit debat een substantiële bijdrage te leveren. Hij zal hierover binnenkort alvast een overleg opstarten.

Isabelle De Ridder
secretaris

Harry Martens
voorzitter