



Onderwijs en groei: hoger onderwijs

2012/21

05 | 11 | 2012

 MENSEN

 WELVAART

 BESCHERMING

Inleiding

De bijdrage van professor David de la Croix aan deze conferentie benadrukt het essentieel onderscheid dat moet worden gemaakt tussen het privérendement en het sociale rendement van onderwijs. In België bedraagt het privérendement van onderwijs meer dan 5 % op jaarbasis, zonder grote verschillen tussen de Belgische provincies. Het sociale rendement van onderwijs, of het verband tussen groei en onderwijs, staat echter ter discussie. Sommige onderzoeken concluderen zelfs dat dit verband wel eens negatief zou kunnen zijn. Zo stelt professor David de la Croix de cruciale vraag over de kwaliteit van het onderwijs en de mate waarin het is aangepast aan de arbeidsmarkt. Hij suggereert immers een zeer sterk verband tussen groei en de scores van onze secundaire scholen op de PISA-testen. Dat verband suggereert in het bijzonder dat, wanneer men het kwaliteitsniveau van België (dat momenteel rond het OESO-gemiddelde ligt) zou optrekken tot dat van Finland, men jaarlijks 0,87 % aan groei zou kunnen winnen. In dit artikel trek ik de denkpiste door naar ons hoger onderwijs, waarbij ik de nadruk leg op de rol van onderwijs voor innovatie en onderzoek, het belang van financiële middelen en de kwaliteitskwestie.

Concurrentiedruk wakkert de strijd om de kennis aan en ook de universiteiten worden daarbij niet gespaard. In dit wereldwijde concurrentielandschap heeft België het moeilijk om zijn universiteiten in de top van de internationale rangschikkingen te houden. Eén van de redenen daarvoor is het gebrek aan middelen. De rangschikkingen houden immers helemaal geen rekening met het enorme verschil in financiële middelen tussen de Europese en Amerikaanse universiteiten. In dit artikel geven we een beter beeld van deze financiering met twee snelheden in Europa en de Verenigde Staten en schuiven we enkele aanbevelingen naar voren voor de hervorming van onze universiteiten, de te volgen financieringsprincipes, de organisatie van het hoger onderwijs en de noodzaak om ons hoger onderwijs tot een prioriteit te maken, om de groei van ons land en zijn gewesten te verzekeren.

JEAN HINDRIKS

Senior Fellow Itinera Institute

Onderwijs en innovatie

Er wordt vaak gezegd dat de grootste uitdaging vandaag schuilt in de stimulering van hoger onderwijs en onderzoek, omdat daar de strijd wordt gestreden om de kennis, de basis voor het concurrentievoordeel van morgen. Om deze stelling te illustreren, nemen we er even het voorbeeld van Finland bij, een land met een bevolkingscijfer dat twee keer lager ligt dan dat van België. Dertig jaar geleden was dit een kleine, primitieve economie die sterk afhankelijk was van Rusland en die zich hoofdzakelijk concentreerde op de houtindustrie. Finland besloot echter om zwaar te investeren in hoger onderwijs en onderzoek en groeide uit tot een kenniseconomie, die vandaag de thuisbasis is van wereldleider Nokia. En laten we eens naar België kijken. Eén van de pijlers van de Belgische economie (om niet te zeggen de grootste) is de chemische industrie. Het is één van die zeldzame sectoren die erin slaagt om weerwerk te bieden aan de desindustrialiseringsgolf die het oude Europa overspoelt, maar tegelijk sterk afhankelijk is van de kwaliteit van ons onderwijs en onze ingenieurs. De sector is goed voor de helft van de uitgaven voor O&O, een derde van de export van ons land en een kwart van de industriële investeringen (bron: Essenscia 2012).

Wat is, naast deze twee voorbeelden, het verband tussen hoger onderwijs, onderzoek en innovatie? Voor het antwoord op deze vraag maken we een zijsprong naar Frankrijk, waar een erg interessant rapport werd gepubliceerd. Het rapport van Aghion en Cohen (2007) over het verband tussen onderwijs en groei toont duidelijk aan dat, wanneer een land zich wil ontwikkelen door innovatie, enkel de ontwikkeling van het hoger onderwijs de groei kan stimuleren.¹ Volgens dit rapport is het

¹ Philippe Aghion en Elie Cohen (2007), "Education et croissance", rapport voor de Raad van economische analyse van de Eerste Minister.

hoger onderwijs in geavanceerde economieën een cruciale factor geworden om innovatie en groei te bevorderen. Aghion en Cohen bestudeerden de budgetten die 25 OESO-landen over een periode van veertig jaar toekenden aan onderwijs en toonden aan dat hoe meer een land investeert in hoger onderwijs, hoe hoger ook de groei is. Het alternatief zou een passief ontwikkelingsmodel zijn, dat gebaseerd is op een inhaalbeweging van de buurlanden door imitatie. Dat is echter geen optie meer voor België, omdat het productiviteitsniveau van onze arbeid al bij de hoogste ter wereld ligt. In dat geval kan onze economische groei enkel uit innovatie komen, wat betekent dat we ons hoger onderwijs tot een prioriteit moeten maken. In België vloeide het leeuwendeel van het onderwijsbudget naar het basis- en middelbaar onderwijs en werd het hoger onderwijs lange tijd genegeerd met een budgettaire enveloppe die meer dan dertig jaar onveranderd bleef, ondanks een verdubbeling van het aantal studenten. We weten dat ons secundair onderwijs meer kost dan het OESO-gemiddelde, terwijl ons hoger onderwijs minder kost. Het is dus zaak om onze prioriteiten opnieuw in evenwicht te brengen.

Internationale rangschikkingen

Wat moeten we denken van de kwaliteit van ons hoger onderwijs? Internationale vergelijkingen lokten al talloze debatten uit over de beste manier om hogere onderwijsinstellingen te beoordelen en een palmares van universiteiten is van nature het onderwerp van controversen. Een rangschikking maken is dan ook niet zo eenvoudig: ten eerste zijn erg weinig kwaliteitsindicatoren ook buiten de landsgrenzen betrouwbaar en is het moeilijk om een kwaliteitsmaatstaf te formuleren die coherent kan worden berekend in uiteenlopende milieus. Ten tweede hebben de

universiteiten verschillende opdrachten en capaciteiten die niet altijd gelijklopen, wat een vergelijking bemoeilijkt. Ten derde bestaat er een groot verschil in financiële middelen tussen de universiteiten. De beste Amerikaanse universiteiten beschikken over twintig keer meer middelen per student dan onze Europese universiteiten.

Vandaag zijn de meest bekende rangschikkingen op internationaal niveau de Times Higher Education Supplement (THES: vervangen door QS World sinds 2009), de Top 100 Global Universities van het magazine Newsweek, de G-factor International University Ranking, de Webometrics Ranking of World Universities en de Shanghai Jiao Tong University Ranking.

In de rangschikking Shanghai 2012 kapen de Amerikaanse universiteiten zeventien plaatsen weg in de top 20. Het topkwartet blijft onveranderd, met de Amerikaanse universiteiten Harvard, Stanford, Massachusetts Institute of Technology (MIT) en Berkeley. Er werden zeven Belgische universiteiten opgenomen in de rangschikking. De Universiteit Gent staat op de 89e plaats. De UCL en de KUL staan samen met een reeks andere universiteiten op nummer 101. De ULB klokt af op de 151e plaats en de Université de Liège staat op nummer 201.

Deze wereldwijde rangschikking —die wordt gepubliceerd sinds 2003— krijgt keer op keer de nodige aandacht én kritiek, met name in Europa, omdat de criteria voornamelijk zijn gebaseerd op onderzoek in exacte wetenschappen, eerder dan op onderwijs, en dit ten nadele van de Europese universiteiten.

De QS World Universities Ranking (Quacquerelli-Symonds) onderscheidt zich qua methodologie van de andere rangschikkingen door belang te hechten aan het reputatieonderzoek van de

werkgevers, wat voor 50 % meetelt in de eindscore. De andere criteria waarmee rekening wordt gehouden zijn: het aandeel van internationale docenten (5%), het percentage internationale studenten (5%), het aantal studenten per docent (20%) en, ten slotte, het aantal citaten per docent (20%).

In de Quacquerelli-Symonds (QS) rangschikking 2012 van de beste universiteiten bekleedt de Katholieke Universiteit Leuven (KUL) de 68e plaats met een score van 69,9%. De UCL blijft status-quo op de 125e plaats en wordt in de 'Belgische' rangschikking gevolgd door respectievelijk de Universiteit Gent (165), de Université Libre de Bruxelles (196), de Universiteit Antwerpen (197), de Vrije Universiteit Brussel (VUB) (204) en de Université de Liège (274). Helemaal boven aan de rangschikking staat de University of Cambridge, gevolgd door de Harvard University, het Massachusetts Institute of Technology, de Yale University en de University of Oxford (zie <http://www.topuniversities.com/>).

De student-staff ratio is een handicap voor de Belgische universiteiten in deze rangschikkingen. Twintig procent van de rangschikking wordt immers gebaseerd op het aantal studenten per docent, wat in het nadeel is van de Belgische universiteiten, waar het aantal studenten per docent ver boven het gemiddelde ligt.

Sommige rangschikkingen steunen voornamelijk op meer kwalitatieve dan kwantitatieve criteria en sommige zijn gebaseerd op meer recente gegevens dan andere. Ze werden allemaal bekritiseerd, maar hebben ook hun verdiensten.

Studenten, academici en ondernemingen die hun onderzoekscontracten willen uitbesteden, willen allemaal weten welke universiteiten de beste zijn. Er bestaan al langer lokale rangschikkin-

gen, maar de laatste jaren neemt de noodzaak aan een formele en internationale rangschikking toe, omdat het hoger onderwijs steeds globaler wordt en het voorwerp is van internationale concurrentie.

Alle rangschikkingen tonen aan dat de Verenigde Staten Europa naar de kroon steken op het gebied van onderzoek en hoger onderwijs. De beste Europese universiteiten lopen ver achter op de beste Amerikaanse universiteiten. En het verschil wordt jaar na jaar groter, wat duidelijk heeft geleid tot een bewustwording van het probleem. Europa reageerde als eerste met de Bologna-verklaring, bedoeld om een gemeenschappelijke ruimte te creëren voor hoger onderwijs in Europa. In navolging daarvan zijn verschillende Europese landen gestart met een diepgaande hervorming van hun universiteitssysteem. Het Europese Bruegel-instituut publiceerde ook een oproep voor meer financiële middelen en meer autonomie voor de Europese universiteiten (te raadplegen op www.bruegel.org).

Onevenwichtige concurrentie

Waarom domineren de Amerikaanse universiteiten op dit punt de internationale rangschikkingen? Ten eerste vestigen de uitstekende resultaten van een klein aantal Amerikaanse instellingen volgens de THES² de aandacht op een fundamenteel punt van de onderwijscultuur: selectie en specialisatie. Europa geeft er de voorkeur aan om verschillende algemene universiteiten aan te bieden in plaats van enkele elite-instellingen zoals de Verenigde Staten. Dat wordt bevestigd door de resultaten van de algemene rangschikking. In 2006 hadden de Verenigde Staten 11

instellingen in de top 20 en 55 in de top 200. Europa telde er 5 in de top 20, maar 84 in de top 200. Er staan dus twee modellen tegenover elkaar: enerzijds *excellentie door uitsluiting* in de Verenigde Staten en anderzijds *excellentie door insluiting* in Europa.

Ten tweede werkt de reputatie van beste universiteit ter wereld als een magneet op de beste studenten en professoren. Dat creëert een vicieuze cirkel, waarin de beste universiteiten de beste individuen aantrekken, die op hun beurt weer de beste universiteiten creëren.

Ten derde beschikken de Amerikaanse universiteiten op wereldniveau over een indrukwekkende capaciteit om fondsen in te zamelen. Op het gebied van budgetten en dotaties genieten de Amerikaanse instellingen vanzelfsprekend een financieel voordeel, waardoor ze erg moeilijk te vergelijken zijn met het merendeel van de Europese instellingen.

De Amerikaanse hogere onderwijsinstellingen kunnen een beroep doen op diverse private financieringsbronnen, maar het land is ook meer dan andere naties geneigd om zijn rijkdom te besteden aan zijn universiteiten. Terwijl de landen van de EU25 en Japan gemiddeld 1,6% van hun bbp besteden aan hoger onderwijs, loopt dat in de Verenigde Staten op tot 3,3%. De Verenigde Staten spenderen jaarlijks —en dat is nog veel sprekender— € 36500 per student, terwijl de Europese landen gemiddeld slechts € 8700 uitgeven per student. Maar de financiële middelen houden nog veel grotere verschillen in. Wanneer we de uitgaven per student van de Amerikaanse universiteiten uit de top 200 bekijken, zien we een besteding per student van € 96000, een tienvoud van het Europese

² The Times Higher Education Supplement (2005), World University Rankings, 28Oktober 2005, p.8.

gemiddelde.³ De gemiddelde besteding per student van de top 10 van Amerikaanse universiteiten bedraagt € 239.000, of bijna 25 keer het Europese gemiddelde.

Naast terugkerende inkomsten beschikken de Amerikaanse universiteiten ook over aanzienlijke dotaties ('endowments'). De dotatie van Harvard

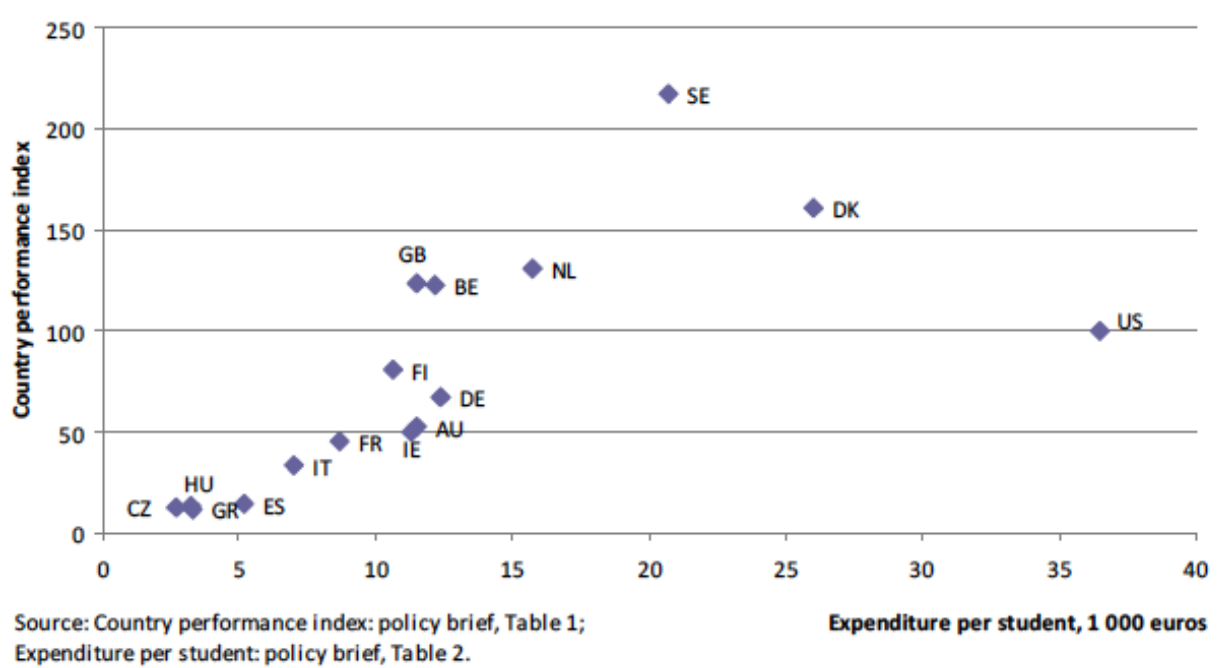
werd geschat op 25 miljard dollar voor 2005. Dat is meer dan de totale jaarlijkse financiering van alle Britse universiteiten samen. Drukken we deze dotatie uit per student, dan spant Stanford de kroon met een dotatie per student van 2 miljoen dollar, gevolgd door Princeton met 1,7 miljoen dollar en Harvard met 1,4 miljoen dollar.⁴

De onderstaande grafiek geeft een duidelijk beeld van het verband tussen de prestaties in de internationale rangschikking van universiteiten en het bestedingsniveau per student. Het verdict is duidelijk: money matters.

3 De jaarlijkse uitgave van elke Amerikaanse universiteit is beschikbaar op National Center for Education Statistics <http://nces.ed.gov> (dataset cutting tool). Voor elke instelling bestaat de samenstelling ervan uit volgende componenten : Tuition and fees revenues, Federal appropriations, State appropriations, Local appropriations, Federal grants and contracts, State grants and contracts, Local grants and contracts, Private gifts, grants, and contracts, Contributions from affiliated entities, Investment return, Sales and services of educational activities, Other revenues. The Higher Education Statistics Agency (HESA) publiceert vergelijkbare statistieken voor elke Britse universiteit.

4 Bron : Stanford university- Williams college development office analysis, 2005.

Grafiek 1: het verband tussen de rangschikking van universiteiten en het bestedingsniveau per student



Bron: Aghion, Dewatripont, Hoxby, Mas-colell en Sapir (2007), 'Why reform Europe's universities?', Bruegel policybrief 2007

Een andere prestatie maat —die meer bepaald wordt gebruikt door de Shanghaï-rangschikking— is het aantal verwijzingen naar gepubliceerde wetenschappelijke artikels in 21 disciplines, om na te gaan welke wetenschappers de meeste invloed uitoefenen binnen hun onderzoeksgebied. Deze informatie wordt door de Thomson Scientific Company ter beschikking gesteld op de website www.ISIHightlyCited.com. Er wordt een selectie van de 5790 meest geciteerde wetenschappers voorgesteld, verbonden aan 1329 instellingen, verdeeld over 41 landen. Voor elke discipline werden de 250 meest geciteerde wetenschappers weerhouden voor hun werken in de periode 1980-2000. De resultaten zijn frappant: de Amerikaanse universiteiten hebben een duidelijk overwicht met twee

derde van deze selectie van meest geciteerde wetenschappers, tegenover slechts een vijfde voor de Europese universiteiten. Onder de 25 best scorende universiteiten op dit criterium zien we 22 Amerikaanse universiteiten en 2 Engelse universiteiten. Maar wat nog meer verbaast, is dat Harvard —op de eerste plaats— meer frequent geciteerde wetenschappers telt dan heel Frankrijk. Stanford en Berkeley samen hebben meer frequent geciteerde wetenschappers dan heel Duitsland en het MIT rivaliseert op zijn eentje met heel Italië. De onderstaande tabel geeft de verdeling van deze topwetenschappers tussen de landen weer, in verhouding tot de totale bevolking. België trekt zich daarbij nog vrij goed uit de slag en kaapt de 11e plaats weg in de wereldtop.

Tabel 2: de verdeling van topwetenschappers per land in verhouding tot de totale bevolking

| <i>Land</i> | <i>Topwetenschappers per miljoen inwoners</i> | <i>Total aantal topwetenschappers</i> |
|----------------------------|---|---------------------------------------|
| <i>Verenigde Staten</i> | <i>16,82</i> | <i>3829</i> |
| <i>Zwitserland</i> | <i>16,28</i> | <i>103</i> |
| <i>Israël</i> | <i>12,49</i> | <i>47</i> |
| <i>Verenigd Koninkrijk</i> | <i>7,79</i> | <i>439</i> |
| <i>Australië</i> | <i>7,13</i> | <i>105</i> |
| <i>Zweden</i> | <i>7,09</i> | <i>59</i> |
| <i>Canada</i> | <i>7,03</i> | <i>172</i> |
| <i>Nederland</i> | <i>6,5</i> | <i>92</i> |
| <i>Denemarken</i> | <i>5,47</i> | <i>28</i> |
| <i>Nieuw-Zeeland</i> | <i>5,46</i> | <i>17</i> |
| <i>België</i> | <i>3,55</i> | <i>35</i> |
| <i>Finland</i> | <i>3,14</i> | <i>15</i> |
| <i>Duitsland</i> | <i>3,12</i> | <i>240</i> |
| <i>Noorwegen</i> | <i>2,93</i> | <i>12</i> |
| <i>Frankrijk</i> | <i>2,88</i> | <i>155</i> |
| <i>Japan</i> | <i>2,12</i> | <i>247</i> |
| <i>Ierland</i> | <i>2,06</i> | <i>7</i> |
| <i>Singapore</i> | <i>1,66</i> | <i>4</i> |
| <i>Oostenrijk</i> | <i>1,59</i> | <i>12</i> |
| <i>Italië</i> | <i>1,28</i> | <i>72</i> |
| <i>EU17</i> | <i>3,55</i> | <i>1292</i> |

Bron: Bauwens et al. (2007)¹ en www.ISIHightlyCited.com

¹ Luc Bauwens, Giordano Mion et Jacques Thisse (2007), The Resistible Decline of European Science, Core Discussion Paper, Université catholique de Louvain.

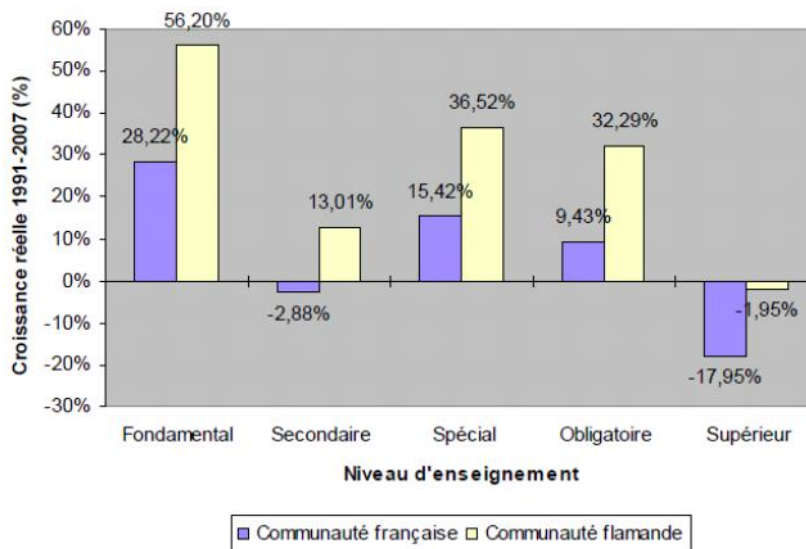
Het staat buiten kijf dat de beste Amerikaanse universiteiten over veel financiële middelen beschikken en die ook goed gebruiken. Het merendeel van de Europese instellingen speelt niet in dezelfde categorie, en dus lijkt het ook absurd om de resultaten van de Europese en Amerikaanse instellingen onderling te vergelijken, gelet op het buitengewoon grote verschil in beschikbare middelen.

Erosie van de financiële middelen in het Belgisch hoger onderwijs

Laten we nu eens ons hoger onderwijs en de beschikbare middelen bekijken. Wanneer we wat afstand nemen, zien we meteen hoe de opeenvolgende regeringen het toegekende budget per student voor de hogere onderwijsinstellingen reëel hebben verminderd. In de afgelopen twintig jaar zijn de bestedingen per student (in reële termen) met een vijfde gedaald in het Franstalige hoger onderwijs, terwijl dit cijfer stabiel is gebleven in Vlaanderen (zie grafiek 2). In diezelfde periode is het bbp met de helft toegenomen. Over een periode van veertig jaar is de erosie van de financiële middelen nog dramatischer, met een halvering van de uitgaven per student tegenover een verdubbeling van het bbp. De verklaring voor deze erosie schuilt in de verdubbeling van het aantal studenten bij een constant budget buiten inflatie. Een beperking van de financiële middelen per student betekent een achteruitgang van de student-staff ratio. Een achteruitgang van de student-staff ratio betekent op zijn beurt dat de meest 'kwetsbare' studenten worden gestraft. En daar komt nog de Bologna-hervorming bij: het startschot voor een massale toestroom van buitenlandse studenten naar ons hoger onderwijs, aangetrokken door

het lage inschrijvingsgeld en het ontbreken van een toelatingsexamen. Uiteindelijk aanvaardt het Franstalige hoger onderwijs —onder het mom van vrije toegang en democratisering— steeds meer studenten, zonder zichzelf de middelen toe te kennen om die ook op te leiden. De opvangcapaciteit is verzadigd, een beetje zoals de Brusselse ring tijdens het spitsuur.

Grafiek 2: reële groei van de uitgaven per leerling/student in de verschillende onderwijsniveaus, in de Franse en Vlaamse Gemeenschappen, over de periode 1991-2007 (%)



Bronnen: Budgetten van de uitgaven van de Franse en de Vlaamse Gemeenschappen voor de jaren 1991 en 2007 aangepast, gegevens over de schoolbevolkingen uit de ETNIC en de CREF evenals de website van het Vlaams onderwijs; berekeningen CERPE.

Studiemislukking op grote schaal

Ondanks deze erosie van financiële middelen slaagt België erin om meer studenten (met inbegrip van niet-inwoners) te laten afstuderen dan zijn buurlanden, maar wel ten koste van een verlenging van de theoretische studieduur (bachelor op 2-3 jaar, master op 4-5 jaar) en de effectieve studieduur met een recordaantal niet-geslaagde studenten. Momenteel telt het Belgisch hoger onderwijs ongeveer 350.000 studenten (onder wie 155.000 studenten in het Franstalige hoger onderwijs). Van deze studenten is 80 % al minstens één keer gezakt tijdens zijn hogere studies, wat overeenkomt met 280.000 studenten en studentes (onder wie 125.000 studenten in het Franstalige hoger onderwijs). Het zakpercentage in het eerste jaar schommelt naargelang de

studierichting tussen 40 % voor studierichtingen met een toelatingsexamen en gemiddeld 60 % voor studierichtingen zonder toelatingsexamen. De kosten voor deze studiemislukking bedragen € 10.000 voor de student (of zijn ouders), € 10.000 voor de staat en € 20.000 te recupereren verlies door de vertraagde start op de arbeidsmarkt, goed voor een totaal van € 40.000 (de psychologische kost van de mislukking voor de student en zijn familie niet meegeteld). Vermenigvuldigen we deze kost met het aantal niet-geslaagde studenten, dan komen we aan de aanzienlijke som van 5 miljard euro voor het Franstalige hoger onderwijs en 6,2 miljard euro voor het Vlaamse hoger onderwijs.

In het licht van deze enorme verspilling kunnen we ons afvragen of ons hoger onderwijs niet een leerplek is geworden voor mislukking. Enkele goed geïnformeerde verantwoordelijken eisen

zelfs het 'recht op mislukking'. Voor de meest cynische partijen staat zittenblijven in het eerste jaar gelijk aan het 'recht op fouten' en is het een noodzakelijke stap op de weg naar succes.

Deze banalisering van de mislukking is choquerend, en hetzelfde geldt voor de wereldvreemde houding die ervan uitgaat dat de democratisering van het onderwijs onlosmakelijk is verbonden met een vrije toegang tot dat onderwijs. De echte slachtoffers van een mislukking in het eerste jaar zijn kinderen van eenvoudige komaf: zij durven uit angst voor een mislukking niet meer beginnen aan hogere studies of worden geconfronteerd met een mislukking die een exorbitant hoge kost inhoudt voor hun gezin. Enkel kinderen uit bemiddelde gezinnen kunnen het zich veroorloven om hun jaar opnieuw te doen. Is het niet eenvoudiger om toelatingsexamens te organiseren en zo het zakpercentage naar beneden te halen? In dat opzicht is de Vlaamse ervaring een leerrijk voorbeeld. In de richtingen geneeskunde en tandheelkunde werd in de jaren negentig een toelatingsexamen ingevoerd om de toegang tot het beroep te beperken. Resultaat? Het zakpercentage van 80 % in het eerste jaar veranderde in een slaagpercentage van 80 %. Ter vergelijking: diergeneeskunde is een richting zonder toelatingsexamen en heeft een slaagpercentage van 40 %. Een ander sprekend voorbeeld in Vlaanderen is dat van de burgerlijke ingenieurs. In 2004-2005 werd het toelatingsexamen afgeschaft als remedie voor het tekort aan ingenieurs. Het aantal inschrijvingen steeg bijgevolg met 11 %, maar het slaagpercentage daalde van 70 % (met examen) naar 50 % (zonder examen). Uiteindelijk is dit beleid er niet in geslaagd om het aantal ingenieurs te doen toenemen, maar heeft het wel het zakpercentage aanzienlijk verhoogd. Deze ervaring geeft stof tot nadenken voor de Franstalige minister van Hoger Onderwijs die het toelatingsexamen voor onze Franstalige ingeni-

eurs wil afschaffen.

Discrepantie op de arbeidsmarkt

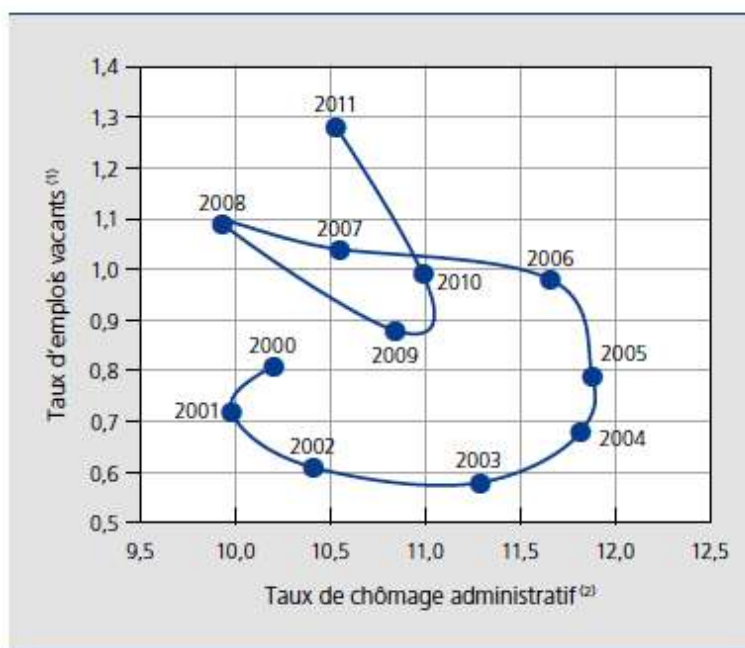
Wanneer we het hebben over het verband tussen onderwijs en groei kunnen we niet voorbijgaan aan de mate waarin het onderwijs al dan niet is afgestemd op de behoeften van de economie. Het aantal aanwervingen is op eender welk moment afhankelijk van de confrontatie tussen vraag en aanbod. In praktijk is er echter vaak een discrepantie tussen de beschikbare jobs en arbeidskrachten omdat de gevraagde en aangeboden ervaring, kennis en vaardigheden niet overeenkomen, omdat informatie niet altijd perfect circuleert, of nog, omdat arbeidskrachten onvoldoende geografisch mobiel zijn. Sommige arbeidskrachten lopen zo het risico geen job te vinden, terwijl bedrijven wel openstaande vacatures hebben. Een recent rapport van de BNB toonde aan dat de discrepantie op basis van kwalificaties in België het grootst is binnen heel Europa.⁵ Deze discrepantie meet het verschil tussen de gevraagde kwalificaties (naargelang het opleidingsniveau) en het profiel van de aangeboden kwalificaties (naargelang het opleidingsniveau). Momenteel vragen 80 % van de openstaande vacatures in België middelhoog- tot hooggekwalificeerde arbeidskrachten, terwijl 80 % van de werkzoekenden laaggekwalificeerd is. Analyseren we de situatie per gewest, dan is die het meest zorgwekkend in Brussel, waar de discrepantie-index drie keer hoger ligt dan in Vlaanderen of Wallonië (de indexen van deze twee gewesten liggen vrij dicht bij elkaar). Dit verklaart waarom er in België veel openstaande vacatures en werklozen zijn. Brussel

5 Zimer (2012) "Inadéquations sur le marché du travail" Rapport NBB september 2012.

illustreert deze situatie tot in het extreme met een werkloosheidspercentage dat drie keer hoger ligt dan het nationale gemiddelde, terwijl het aantal openstaande jobs per inwoner hier het hoogst is. De discrepantie tussen de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod lijkt bovendien nog erger te worden, zoals te zien is op grafiek 3. Deze grafiek toont de evolutie in de tijd van de werkloosheidscijfers en het aantal openstaande vacatures (de Beveridge-curve). Traditioneel gaat men ervan uit dat deze twee in tegengestelde

richting evolueren: een stijging van de werkloosheid gaat samen met een daling van het aantal openstaande vacatures. In realiteit —wanneer we kijken naar de jaren 2002, 2007 en 2011— stellen we vast dat het werkloosheidspercentage niet is veranderd in die drie jaren, terwijl het aantal openstaande vacatures meer dan verdubbeld is en zijn maximum heeft bereikt in 2011. Deze vaststelling maakt het vraagstuk over de afstemming van ons onderwijs op de behoeften van de Belgische arbeidsmarkt echt pertinent.

Grafiek 3: Beveridge-curve in België (2000-2011)



Bronnen: Actiris, Forem, ICN, ONEM, VDAB, berekeningen NBB.

1. Vacatures geïnventariseerd door de regionale publieke diensten voor werk, met uitsluiting van de vacatures doorgegeven door de uitzendbureaus en deze voorgesteld in het kader van gesubsidieerde programma's. Bij gebrek aan gegevens beschikbaar vóór april 2009, werd het aantal vacatures bij de FOREM geschat op basis van de stroom voor de periode 2000-2009.
2. Ratio gerekend op basis van het aantal werkzoekenden geregistreerd door de RVA.

Financieringsprincipes

De financiering van ons hoger onderwijs zou onderstaande principes moeten respecteren:

SAFE

Sustainable: de financieringswijze moet de tand des tijds doorstaan, in het bijzonder gelet op de kosten die wijzigingen kunnen teweegbrengen. De financiering moet ook voorzienbaar zijn: de publieke bijdrage moet worden beperkt tot een vooraf bepaald maximum en de universiteiten moeten kunnen plannen met een minimale zekerheid.

Accessible: binnen bepaalde grenzen moet de financiering de deelnamekansen van de meest bekwame studenten maximaliseren, ongeacht hun sociaaleconomische achtergrond. Men moet er meer bepaald voor zorgen dat iedereen die effectief voordeel kan halen uit een universitaire opleiding daar ook toegang toe krijgt.

Flexible: de financieringswijze moet de institutionele verschillen erkennen en moet de instellingen een maximum aan autonomie en flexibiliteit bieden bij het nastreven van hun doelstellingen. De instellingen moeten kunnen inspelen op technologische veranderingen en de behoeften van studenten en werkgevers. De keuze van de lessen, de leermethodes en de instelling moet worden gemaximaliseerd. Kwaliteit vloeit voort uit een vrije keuze van leermethodes.

Excellent: de financieringswijze moet excellentie in onderwijs en onderzoek promoten en moet een 'best value for money' vertegenwoordigen, waarbij de geïnvesteerde middelen maximaal renderen. Dit vereist een evaluatiesysteem voor de prestaties en een financiering die gebaseerd is op duidelijk vastgelegde opdrachten. De finan-

ciering moet ook eenvoudig en gemakkelijk te beheren zijn op het niveau van de overheid, de instelling en de studenten.

Uiteraard bestaan er spanningen tussen deze principes. Het maximaliseren van de keuze van de studenten kan bijvoorbeeld negatieve gevolgen hebben voor de voorzienbaarheid en de houdbaarheid. Maar —en dat is belangrijker— wanneer de publieke dotatie voor de universiteiten vastligt, zoals dat in België het geval is, dan zien we een duidelijk conflict tussen het aantal studenten en de beschikbare middelen per student. Nog erger is de heersende jacht op de studenten, waarbij elke universiteit zoveel mogelijk studenten wil aantrekken om haar deel van het totale budget te verhogen. Maar het totale budget ligt vast, en dus heeft elke universiteit op het einde van de rit hetzelfde budget voor meer studenten. Daardoor gaat de verhouding tussen het aantal studenten en docenten achteruit, samen met de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Dat is het dilemma van de gevangene van de universiteiten, waarbij de persoonlijke belangen slecht uitdraaien voor iedereen.

Wij argumenteren dat het mogelijk is om deze trend om te keren. Men kan tegelijk een uitbreiding van de studentenpopulatie nastreven (de vorming van menselijk kapitaal) en de ontwikkeling van de kwaliteit waarborgen, zonder daarbij exclusief een beroep te doen op de publieke bijdrage. Dat kan door een betere oriëntering van de studenten te combineren met een selectieve kosteloosheid en een selectieve financiering op basis van een beoordeling van de prestaties. Volgens ons verenigt dit beleid optimaal de vereiste doeltreffendheid en gelijkheid in de financiering van het hoger onderwijs.

Een gedifferentieerde en andere financiering

Het hoger onderwijs in België is een van de meest discriminerende systemen. Een student van wie ten minste één ouder een diploma hoger onderwijs heeft, heeft dubbel zoveel kans om hogere studies te volgen dan een kind van wie geen enkele ouder een hoger diploma heeft. Deze ongelijkheid in de toegang tot hoger onderwijs weerspiegelt de ongelijkheid van ons verplichte onderwijssysteem.⁶ Om de sociale ongelijkheid weg te werken, stellen we een voluntaristisch beleid voor met een sociale mix in de hogere onderwijsinstellingen (hetzij via quota's, hetzij via een gedifferentieerde financiering). Om de opleidingskosten naar beneden te halen, stellen we een mechanisme voor met studieleningen die worden gewaarborgd door de staat, zonder vereiste financiële middelen en zonder borgstelling door de ouders of een derde. Deze studielening moet worden terugbetaald na afloop van de opleiding, op voorwaarde dat de student voldoende beroepsinkomsten heeft.⁷ We stellen ook voor om het inschrijvingsgeld meer te diversifiëren volgens het inkomen van de ouders en een uitgebreider en gericht beurzensysteem in te voeren.

Hier moeten echter twee zaken duidelijk worden gesteld. Er is geen sprake van een prijzendifferentiatie tussen de faculteiten van een universiteit of zelfs tussen universiteiten onderling. Ons voorstel raakt niet aan het huidige 'mutualiteitsprincipe' van de kosten tussen de verschillende opleidingen aan een universiteit. Daarnaast willen we duidelijk het accent leggen op de voornaamste doelstelling van een dergelijke hervor-

ming: de toegang tot de universiteit verbeteren voor iedereen. In Franstalig België heeft een jongere 3,3 keer meer kans om naar de universiteit te gaan wanneer zijn ouders een universitair diploma hebben. Dit cijfer maakt het hoger onderwijs in de Franse Gemeenschap tot een van de meest discriminerende systemen in de ontwikkelde wereld. Ter vergelijking: België behaalt in zijn geheel een score van 2,7; voor Nederland is dat slechts 1,5. Het deelnemingspercentage aan het hoger onderwijs ligt in Henegouwen twee keer lager dan in Waals-Brabant. Deze povere resultaten gaan deels samen met het gebrek aan zelfvertrouwen bij jongeren uit achtergestelde milieus. Het verband met het catastrofale zakpercentage in het eerste bachelorjaar spreekt voor zich. In de jungle van het baccalaureaat hebben studenten uit een gegoed milieu met universitair opgeleide ouders heel wat meer kans om zich te redden. Dit soort van universitair darwinisme lijkt ons tegenstrijdig met de sociale rechtvaardigheid, de economische doeltreffendheid en —heel eenvoudig— onze maatschappelijke keuzes.

Men moet zonder taboe alle alternatieve financieringswijzen durven te onderzoeken, of dat nu is via belastingen, inschrijvingsgeld, of nog, privéfinanciering via universitaire leerstoelen. Men zou ook de publiek-private partnerschappen kunnen versterken met respect voor de academische vrijheden die essentieel zijn voor hoger kwaliteitsonderwijs, waarbij onze universiteiten en hogescholen het excellente onderwijs en onderzoek kunnen nastreven dat onmisbaar is voor onze maatschappij. In die geest kan men zich ook de oprichting van een 'tax shelter' voorstellen, naar het voorbeeld van de filmindustrie.⁸ Men moet durven te stellen dat te lage inschrijvingsgelden en mislukking als selectie criterium

⁶ Zie Hindriks et Verschelde (2010), *L'école de la chance*, Regards économiques no 77.

⁷ Voor meer details zie Hindriks et Hanseeuw (2011) "Refinancer nos universités: comment fait-on?" Itinera september 2011.

⁸ Voir Quentin David (2012) "Performances et (re-)financement de l'enseignement supérieur: quelles perspectives?" Itinera DP 2012/5.

voor een te hoog studentenaantal niet noodzakelijk de beste manieren zijn om gelijke kansen te garanderen. Het is perfect gerechtvaardigd om selectiever te zijn op het gebied van hoger onderwijs om excellentie te bevorderen.

Selectieve financiering op basis van een prestatiebeoordeling

Hoe meer autonomie de secundaire onderwijsinstellingen krijgen, hoe groter de behoefte aan informatie en controle wordt. Dan is het aangegeven om een beter evaluatiesysteem te organiseren voor de resultaten op alle niveaus: evaluatie van professoren en onderzoekers, evaluatie van opleidingen, evaluatie van cursussen. In die domeinen is er vandaag geen evaluatie, en de zeldzame pogingen om professoren te laten evalueren door studenten zijn vaak vertrouwelijk en hebben weinig effect. Maar enige voorzichtigheid is hier op zijn plaats: de invoering van een te direct aanmoedigings- of sanctiesysteem zou op een sterke weerstand kunnen stoten en een averechts effect kunnen creëren. Omdat het zo goed als onmogelijk is om de lonen te beïnvloeden, moet men inzetten op de premies, promoties en diverse voordelen (onderzoeksmiddelen, lokalen, externe expertises, ...) die professoren genieten. Op het gebied van onderzoek zou men kunnen voortbouwen op de wil van de Europese Unie om een gemeenschappelijk referentiesysteem te ontwikkelen voor de kwaliteitsbeoordeling van onderzoek.

Engeland geeft een mooi voorbeeld van onderzoeksfinanciering op basis van een prestatiebeoordeling. De Research Assessment Exercise (RAE) is het voornaamste evaluatie-instrument voor onderzoek in Engeland en resulteert in een erg selectief financieringssysteem. Kwalitatief minder

goed onderzoek (scores 1 en 2) wordt helemaal niet gefinancierd, terwijl kwalitatief hoogstaand onderzoek (score 5*) bijna negen keer meer middelen krijgt dan onderzoek met de kleinste financiering (score 3). In 2002-2003 werd bijna 75 % van de onderzoeksfondsen van de Higher Education Funding Council for England (HEFCE) toegekend aan 14 % van de universiteiten (25 op een totaal van 173). Het totale bedrag dat in 2002-2003 werd toegekend op basis van de RAE-resultaten uit 2011 bedroeg 7,5 miljard euro. De administratieve evaluatiekosten bedragen 0,8 % van deze som. Er werd inmiddels een aanzienlijke verbetering van de onderzoekskwaliteit vastgesteld. In vergelijking met de RAE 1996, steeg het percentage van departementen met de hoogste scores (5 en 5*) van 20 % naar 39 % in 2001, terwijl het percentage van departementen met de laagste scores (1 en 2) daalde van 24 % naar 6 % (HEFCE, 2001).

Meer autonome en verantwoordelijke organisatie

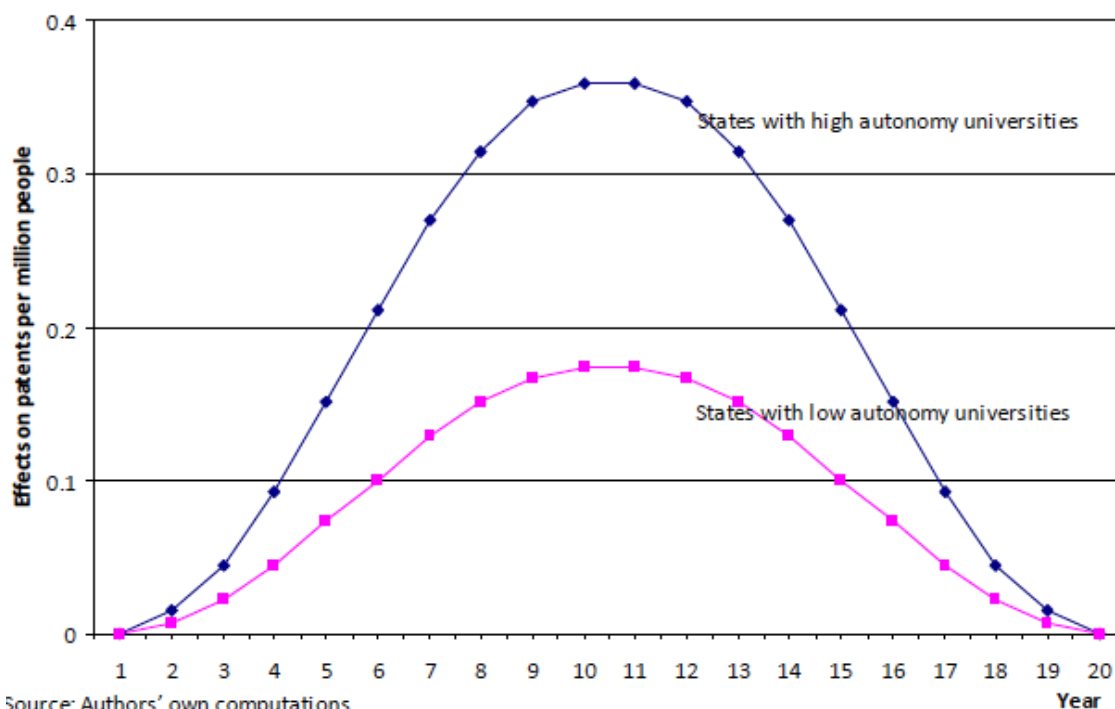
Ook de bestuurskwestie moet worden aangepakt. Een onderzoek van Bruegel verzamelde gegevens over de financiering, de grootte en het bestuur van de beste universiteiten ter wereld.⁹ Dit onderzoek toont duidelijk aan dat de prestaties niet enkel afhangen van de financiering (een noodzakelijke maar ontoereikende voorwaarde), maar ook van de autonomie die de universiteiten genieten, en dan in het bijzonder de budgettaire autonomie. Nog interessanter is de synergie tussen autonomie en financiering, in die zin dat het effect van meer financiële middelen op de onderzoeksprestaties verdubbelt

⁹ Aghion, Dewatripont, Hoxby, Mas-Colell and Sapir « Why reform Europe's universities ? » Bruegel policy brief September 2007

wanneer de universiteit budgettaire autonomie krijgt. Dit effect wordt weergegeven op onderstaande grafiek. De conclusies zijn dus vrij duidelijk: men moet de universiteiten meer financiële middelen geven en meer autonomie - niet enkel op het gebied van budget, maar ook voor wat betreft de aanwervingen en het vastleggen van de lonen. Om afwijkingen te vermijden, moeten de extra middelen en autonomie samengaan

met een strikte evaluatie van de onderzoeks- en onderwijsopdrachten en een grotere responsabilisering van de academici en de bestuurders van de universiteiten. Men moet ook de kwestie van de keuze voor excellentie en een selectievere financiering van onderzoek naar voren durven te schuiven.

Grafiek 4: de impact van een toename van de uitgaven voor hoger onderwijs op het aantal getuigschriften per inwoner volgens het niveau van autonomie van de universiteiten



Source: Authors' own computations.

Note: The increase in expenditure is assumed to last from year 1 to 6. The effect on patenting accordingly starts in year 2, peaks in years 10 and 11, and ends in year 20.

Bron: Aghion, Dewatripont, Hoxby, Mas-colell & Sapir 2007

Meer doeltreffende en rechtvaardige stimuli

De complexiteit van de beheerproblemen in het hoger onderwijs zorgt er samen met de manke informatiestroom naar de besluitvormingscentra en de belastingbetaler voor dat de controle beperkt is en dat de spelers meer of minder marge voor discretie krijgen. Zodra de heersende macht meer of minder ruimte laat voor het nastreven van persoonlijke doelstellingen, kan men op zoek gaan naar organisatievormen of verplichtingen die men de spelers uit het hoger onderwijs kan opleggen, en die het evenwicht bewaren tussen de essentiële flexibiliteit om zich aan te passen aan nieuwe, onverwachte omstandigheden en de noodzakelijke grenzen die moeten worden gesteld aan discretie voor persoonlijke doeleinden. Zodra de informatie in de hogere onderwijsinstellingen wordt gedecentraliseerd, moet men een aanmoedigingssysteem invoeren om die informatie terug naar de besluitvormingscentra te doen vloeien. Zodra de docentenonderzoekers niet meer spontaan worden gemotiveerd door een openbare dienstopdracht, moet men voorzien in sterke en krachtige stimuli voor doeltreffendheid en inspanning. Het geheel van deze stimuli brengt complexe en moeilijke keuzes met zich mee. De te beheren moeilijkheden zijn immers talrijk: problemen verbonden aan de decentralisering van informatie, problemen verbonden aan motivering, problemen verbonden aan de verschillende taken, problemen verbonden aan de grote groep ontvangende partijen, problemen verbonden aan de evaluatie, problemen verbonden aan het beperkte engagement, problemen verbonden aan verandering. Deze laatste moeilijkheid leidt vaak tot de stelling dat de grondwet zich gemakkelijker laat veranderen dan ons hoger onderwijs.¹⁰

¹⁰ Voor een gedetailleerde behandeling van het beheer van

Het uiteindelijke evenwicht is subtiel en hangt af van de kenmerken van het betrokken onderwijsstelsel, met in het bijzonder de kwaliteit van de democratische controle en de transparantie. Er bestaan dus geen pasklare formules. De oplossing schuilt evenmin in een nieuwe mythe, maar in de permanente zoektocht naar een goed evenwicht tussen de bevoegdheden en de stimuli voor alle spelers, dat de doeltreffendheid en excellentie van ons hoger onderwijs kan versterken.

Conclusie

De Belgische universiteiten worden vandaag geconfronteerd met ernstige concurrenten in Engeland, Duitsland, Frankrijk, Nederland, de Scandinavische landen, Zwitserland en - uiteraard - de Verenigde Staten, die de belangrijkste aantrekkingspool vormen voor onderzoek en hoger onderwijs. Deze concurrentie wordt steeds onevenwichtiger, gelet op de omvang van de financiële middelen voor de Amerikaanse universiteiten: de beste universiteiten beschikken over een budget per student dat twintig keer hoger ligt dan dat van onze Belgische universiteiten. Ook Engeland, Frankrijk en Duitsland beginnen hun beste instellingen aanzienlijk te steunen.

In de geest van ons hoger onderwijs zonder grote hervormingen is dit een garantie op achteruitgang. Gelukkig voeren onze buurlanden hervormingen door die ons kunnen inspireren. Finland en Zweden besteden dubbel zoveel middelen aan onderzoek en hoger onderwijs dan wij. Deze landen hebben hun universiteiten aangepast aan de nieuwe uitdagingen met behulp van geleidelijke hervormingen, een selectie van excellentiedomeinen en aandacht voor gelijke kansen. Een ander voorbeeld is Engeland:

incentives vi à vis deze moeilijkheden, zie Jean Hindriks (2012): *Gestion Publique: Théorie et Pratique*, De Boeck.

daar werd een bureau opgericht voor de vergelijkende evaluatie van onderzoek (Economic and Social Research Council) en werden jonge teams van minder hoog aangeschreven universiteiten naar een hoger niveau getild. Op die manier werden gevestigde instellingen verplicht om zichzelf in vraag te stellen, maar werd ook —en vooral— de braindrain omgekeerd dankzij betere werkomstandigheden en lonen. Jacobs en van der Ploeg (2006) stellen nog andere interessante hervormingspistes voor.¹¹

Men moet ermee ophouden om voor stoelen en banken te praten en meteen actie ondernemen. Men kan niet blijven klagen dat de Verenigde Staten de kampioenen zijn geworden van de hightech, dat China vandaag uitblinkt in de productie-industrie, dat India het mekka voor delocalisatie is geworden en tegelijk niet al het mogelijke doet om een groei op basis van hooggekwalificeerde jobs te stimuleren. Dat is de enige manier om een antwoord te bieden op de tweeledige uitdaging van de globalisering en de technologische revolutie.

België staat niet alleen in deze inspanning om het hoger onderwijs te ontwikkelen. Op Europees vlak bestaat er een reële wil om een harmonisering door te voeren op het gebied van hoger onderwijs, en een gemeenschappelijke wil om te verhinderen dat de Verenigde Staten het monopolie veroveren over de technologieën en industrieën van de 'nieuwe economie' of het

leeuwendeel van de onderwijsmarkt naar zich toe schuiven. Dat perspectief is overigens federaatief, zelfs voor iemand met een zeer conservatieve en nationalistische ingesteldheid. Het kan bovendien de weg effenen naar meer manoeuvreerruimte, om de samenwerking tussen lidstaten te ontwikkelen en de opkomst van excellentiepolen te vergemakkelijken.

¹¹ Bas Jacobs et Frederick van der Ploeg, How to Reform Higher Education in Europe, Economic Policy, Juillet 2006.

Voor duurzame economische groei
en sociale bescherming.