

**Grenzen aan de bekostiging van het hoger onderwijs:
de situatie in Denemarken, Duitsland, Engeland,
Frankrijk en Australië**

Studie in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Ben Jongbloed

Enschede, juni 2003

Voorwoord

Ter voorbereiding op het nieuwe *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan* (HOOP) is door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen aan CHEPS gevraagd een beknopte studie te maken van de *financiële overheidsverantwoordelijkheid* voor het hoger onderwijs in een aantal buitenlandse hoger onderwijsstelsels. De vraag daarbij was: Waar liggen de grenzen aan de publieke bekostiging wat betreft:

- (1) de diverse hoger onderwijsinstellingen (van publieke en private origine);
- (2) de diverse diploma's (onderscheiden naar niveaus, zoals de bachelor-, master-, en PhD-graden) die studenten in het hoger onderwijs kunnen behalen, en
- (3) de uiteenlopende categorieën van studenten (onderscheiden naar leeftijd en inschrijvingsvormen: voltijd, deeltijd, et cetera)?

Informatie ten aanzien van deze zaken is verzameld voor vijf landen: Australië, Denemarken, Duitsland, Engeland en Frankrijk.

Op deze plaats wil ik de 'correspondenten' uit de genoemde vijf landen (zie de Bijlage bij dit rapport) bedanken voor het leveren van de gegevens die in deze studie zijn verwerkt. Verder gaat dank uit naar Jan van Velsen (Ministerie van OCW, directie WO) voor het leveren van nuttig commentaar gedurende de looptijd van dit onderzoek.

Ben Jongbloed, juni 2003

Inhoud

Voorwoord	2
1. Achtergrond en probleemstelling	5
1.1. Onderzoeksvragen.....	5
1.2. Selectie van landen	7
1.3. Opzet van de landenhoofdstukken	10
1.4. Werkwijze	10
2. Denemarken	12
2.1. Institutionele en programmatische differentiatie	12
2.2. Bekostiging van instellingen	13
2.3. Bekostiging van opleidingen	15
2.4. Studiefinanciering	16
3. Frankrijk	20
3.1. Institutionele en programmatische differentiatie	20
3.2. Bekostiging van instellingen	23
3.3. Bekostiging van opleidingen	26
3.4. Studiefinanciering	27
4. Engeland.....	30
4.1. Institutionele en programmatische differentiatie	30
4.2. Bekostiging van instellingen	31
4.3. Bekostiging van opleidingen	34
4.4. Studiefinanciering.....	36
5. Australië.....	41
5.1. Institutionele en programmatische differentiatie	41
5.2. Bekostiging van instellingen	43
5.3. Bekostiging van opleidingen	46
5.4. Studiefinanciering.....	50
6. Duitsland	57
6.1. Institutionele en programmatische differentiatie	57
6.2. Bekostiging van instellingen	59
6.3. Bekostiging van opleidingen	62
6.4. Studiefinanciering.....	63
7. Samenvatting.....	68
Bijlage: Lijst van geraadpleegde experts	71

1. Achtergrond en probleemstelling

1.1. Onderzoeksvragen

Deze notitie gaat in op de vraag, waar in een aantal buitenlandse hoger onderwijsstelsels de grenzen liggen van de financiële betrokkenheid van de overheid bij de aangeboden opleidingen, de studenten en de aanbieders van hoger onderwijs? Welke keuzes zijn er door de overheid gemaakt, waarom, en wat is de huidige stand van zaken ten aanzien van de discussie over de afbakening van de financiële overheidsverantwoordelijkheid voor hoger onderwijs?

De aanleiding voor deze notitie is de discussie die momenteel in Nederland plaatsvindt over de vraag wat in de toekomst de verhouding tussen publieke en private bijdragen aan het hoger onderwijs zou moeten zijn, gelet op de ontwikkelingen die op ons af komen. Deze ontwikkelingen kunnen met drie I's worden aangeduid: internationalisering, individualisering en informatisering. Burgers, dus ook (aankomende) studenten, kiezen steeds meer voor "zelf". Ook de vraag naar hoger onderwijs wordt grilliger, onvoorspelbaarder en steeds meer gevarieerd. Gesteund door de informatie- en communicatietechnologie (ICT) zijn burgers beter geïnformeerd dan ooit en reikt hun blik verder dan de nationale landsgrenzen. Burgers/studenten worden ook mondiger en durven meer eisen te stellen aan aanbieders. Aanbieders van producten en diensten reageren op deze ontwikkelingen door aanpassing van hun aanbod, hun doelgroep, en hun strategie en organisatie. Ook overheden reageren hierop en lokken de ontwikkelingen deels zelf uit. Het overheidsbeleid in steeds meer Westerse democratieën benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en geeft de spelers meer speelruimte en voorziet ze waar nodig van aangepaste spelregels om de eigen keuzes te maken. De rol van de overheid is in het laatste kwart van de vorige eeuw langzaam veranderd van regelgever naar richtinggever. Het scheppen en bewaken van de voorwaarden voor een optimale wisselwerking tussen studenten en aanbieders van hoger onderwijs wordt de hoofdtaak van de overheid.

Interessant in dit verband is tegen het licht te houden hoe de publieke geldstroom richting hoger onderwijs in Nederland is ingericht en of de keuzes en regels hieromtrent nog steeds in voldoende mate tegemoetkomen aan de drie hoofddoelen van het hoger onderwijs: kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid. Het buitenland kan als inspiratiebron dienen voor een dergelijke bezinning. Loopt Nederland uit de pas; waar kan het iets van leren; en: wat speelt er in dat buitenland? Dergelijke kwesties zullen in het Hoger Onderwijs en Onderzoekpan (HOOP), dat binnen afzienbare tijd door

de Minister van OCW aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, aan bod komen. Met het aantreden van een nieuw kabinet, dat volgens haar regeerakkoord ‘werk wil maken van de regels’, zal de vraag naar de keuzes en afbakeningen die (moeten) worden gemaakt bij de besteding van publiek geld aan het hoger onderwijs met regelmaat op de beleidsagenda van het hoger onderwijs verschijnen.

Om zicht te krijgen op de inrichting van de publieke geldstroom richting hoger onderwijs en de actuele beleidsdiscussie daaromtrent in het buitenland is in opdracht van het Ministerie van OCW aan CHEPS gevraagd een korte inventarisatie te maken van een aantal manifestaties van de afbakening van de financiële overheidsverantwoordelijkheid. De manifestaties hebben betrekking op de volgende zes kwesties:

1. de mate waarin de overheid deelneemt in de bekostiging van de post-Bachelorfase via instellingsbekostiging dan wel studiefinanciering;
2. de vraag of aan de leeftijd van studenten een grens is gesteld bij de vaststelling van de instellingsbekostiging of het in aanmerking komen voor studiefinanciering;
3. of daarbij een één-diploma grens is gesteld (waarbij 1 diploma opgevat kan worden als een bachelordiploma, een masterdiploma, of een bachelor- plus masterdiploma);
4. de vraag of de overheid bijdraagt in de kosten van het post-initieel hoger onderwijs;
5. de vraag of werkenden die binnen het hoger onderwijs een opleiding volgen voor ondersteuning door de overheid in aanmerking komen;
6. de vraag of (studenten aan) opleidingen aangeboden door private (commerciële) dan wel buitenlandse hoger onderwijsinstellingen voor (gedeeltelijke) publieke bekostiging in aanmerking komen.

Bij het in beeld brengen van de keuzes die een aantal landen op deze terreinen hebben gemaakt is het voor de beleidsontwikkeling relevant en noodzakelijk om het ‘waarom’ van de keuzes te achterhalen en daarbij mee te nemen of recentelijk de grenzen zijn aangepast. Het is voor de Nederlandse beleidsdiscussie ook van belang om een beeld te schetsen van eventuele buitenlandse discussies en beleidsplannen om de grenzen aan te passen dan wel op te heffen.

1.2 Selectie van landen

In overleg met de opdrachtgever zijn de volgende vijf buitenlandse hoger onderwijsstelsels geselecteerd:

- Australië
- Denemarken
- Duitsland
- Engeland
- Frankrijk.

Deze keuze is enerzijds ingegeven door de wens om enige variatie in hoger onderwijsstelsels te krijgen en anderzijds de wens om het onderzoek binnen korte tijd en binnen het beschikbare budgettaire kader af te ronden.

De geselecteerde hoger onderwijsstelsel kunnen worden opgedeeld in twee categorieën:¹ stelsels die zijn gebaseerd op het *Continental model* (Duitsland, Frankrijk, Denemarken) en stelsels die vertegenwoordigers zijn van het *Angelsaksische model* (Australië, Engeland). Ook het Nederlandse stelsel wordt gezien als een vertegenwoordiger van het Continentale model. Kenmerk van het Continentale model is de van oorsprong sterke rol die aan de overheid toevalt daar waar het om de controle en coördinatie in het systeem gaat. In het Angelsaksische model is het de basis – de academici – waar veel van de beslissingsmacht is te lokaliseren. De stelsels in de diverse landen hebben zich uiteraard in de loop der jaren sterk geëvolueerd. Inmiddels kan worden vastgesteld dat in landen als Engeland en Australië de rol van de overheid veel krachtiger is geworden, vooral door de *power of the purse* en de sturing als gevolg van de impact van de kwaliteitszorg in het onderzoek. Mede hierdoor en door de steeds sterker wordende rol van de Research Councils (vergelijkbaar met NWO, maar dan over relatief grotere budgetten beschikkend) is de concurrentie tussen instellingen en wetenschappers steeds sterker geworden. Daarentegen is op het vasteland van (West) Europa de rol van de overheid afgezwakt en is er meer speelruimte voor de instellingen gekomen. Als er tegenwoordig over de tweedeling Continentaal – Angelsaksisch wordt gesproken

¹ De indeling is afkomstig van Burton Clark, een Amerikaanse organisatiesocioloog die veel onderzoek naar (hoger) onderwijs en onderzoek heeft gedaan. Clark onderscheidt in zijn standaardwerk *The Higher Education System* (1983) naast deze twee basismodellen ook nog het Amerikaanse model.

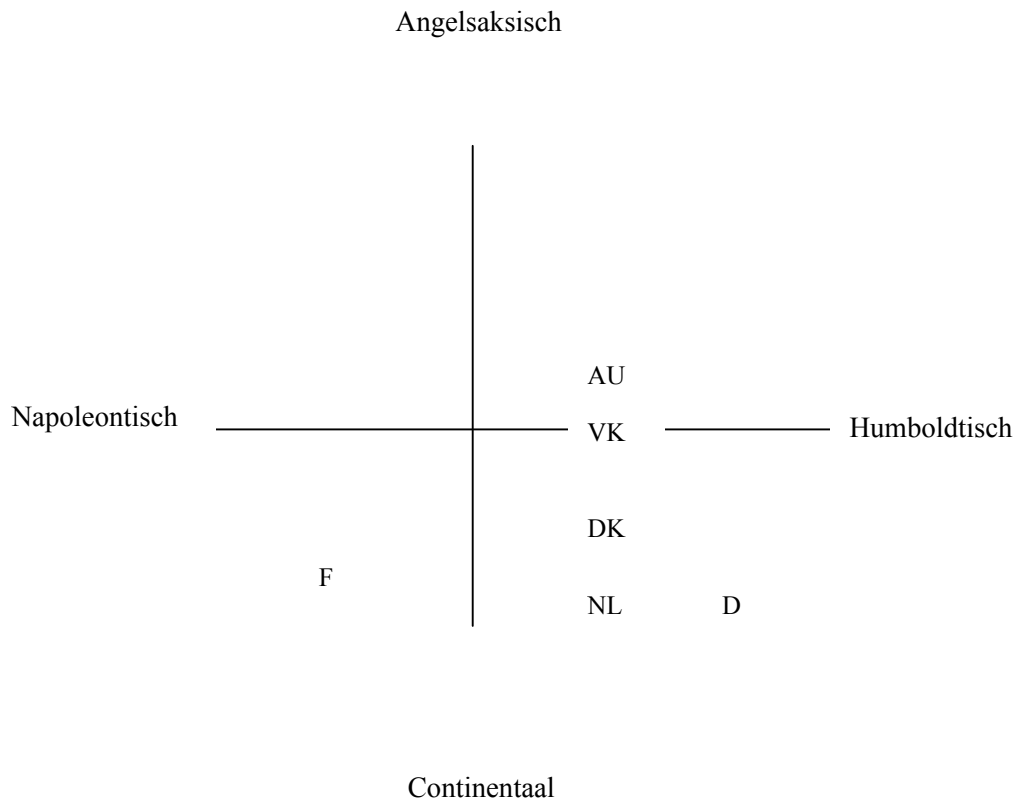
doelt men eerder op de structuur van de graden die door studenten kunnen worden behaald (pre-Bologna) dan op de rol van de overheid.

Dit rapport richt zich op de *onderwijsfunctie* van hoger onderwijsinstellingen; op de publieke bemoeienis of bekostiging van wetenschappelijk dan wel toegepast *onderzoek* gaan we niet in. Sprekend over onderwijs en de gradenstructuur komt onmiddellijk de *onderzoekersopleiding* ter sprake. De opleiding tot onderzoeker is veelal gesitueerd in de universiteiten, en wel vooral in de latere studiefasen (master's en Ph.D. trajecten). In de stelsels die reeds langere tijd op de Bachelor – Master leest zijn geschoeid hebben zich in de post-Bachelor fase een aantal belangwekkende ontwikkelingen voorgedaan. We zijn dan ook gedwongen om aan de plaats van het publiek bekostigd onderzoek in het hoger onderwijssysteem aandacht te schenken bij onze schets van de onderzoekersopleiding.

De positie van het publiek bekostigd wetenschappelijk onderzoek in hoger onderwijsstelsels kan getypeerd worden aan de hand van twee extremen: (1) gesitueerd buiten het universitaire systeem en (2) onlosmakelijk verbonden aan de onderwijsfunctie (en gesitueerd) in de universiteiten. Het eerste model is overeenkomstig het “ouderwetse” Napoleontische model van de Academie der Wetenschappen (*Academy of Sciences*). Dit model klinkt nog steeds door in Frankrijk, waar CNRS (*Centre National de la Recherche Scientifique*) en INSERM (*Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale*) onderzoeksinstituten beheren en bekostigen die losstaan van de universiteit. Het Napoleontische model kan nog steeds in veel Oost-Europese landen worden teruggevonden. Het tweede uiterste is gebaseerd op de ideeën van Wilhelm von Humboldt over de eenheid van onderwijs en onderzoek, over academische vrijheid en over autonomie in onderzoek en onderwijs. Deze stichter van de Universiteit van Berlijn (in 1810) heeft een sterk stempel gedrukt niet alleen op de ontwikkeling van het Duitse hoger onderwijssysteem, maar ook (ver) daarbuiten.

Nemen we de twee dimensies “Continental – Angelsaksisch” en “Napoleontisch – Humboldtisch”, dan kunnen we de vijf hoger onderwijsstelsels en het Nederlandse classificeren als in figuur 1. We benadrukken dat elke classificatie – dus ook deze – een simplificatie van de werkelijkheid is en vooral is bedoeld om te wijzen op de oorspronkelijke achterliggende systeemkenmerken en vigerende onderwijsfilosofieën.

Figuur 1. Classificatie van de hoger onderwijssystemen



De modellen die in de onderscheiden kwadranten zijn gesitueerd verschillen onderling op belangrijke punten. Niettemin durven we te beweren dat de verschillen *tussen* de kwadranten groter zijn dan die *daarbinnen*.

Een ander systeemkenmerk, voor onze studie van groot belang, is het gegeven of een stelsel *open*, dan wel *gesloten* van karakter is. Daarbij omschrijven we ‘open’ en ‘gesloten’ vanuit het perspectief van de student: heeft deze als consument (meer of minder) vrijheid bij het kiezen van een aanbieder? Kunnen studenten in principe een publiek bekostigde plaats vinden bij een hoger onderwijsinstelling naar keuze, of leggen overheden – al dan niet in samenspraak met de instellingen – capaciteitsbeperkingen op en selecteren de instellingen hun studenten?² De meer open systemen onder de hier getoonde zijn Duitsland en Nederland. Het Britse, Australische en Deense

² In plaats van een ‘consumentenperspectief’ kan ook een ‘producentenperspectief’ worden gehanteerd: ‘open’ en ‘gesloten’ kunnen dan worden opgevat in de zin van het bestaan van (minder, resp. meer) toetredingsbeperkingen voor (nieuwe) *aanbieders* van hoger onderwijs die zich op de markt willen begeven. Zie hiervoor de verkenning van de Onderwijsraad naar aspecten van marktwerking in het onderwijs: *De Markt Meester?* (Onderwijsraad, 2001), p. 41-45.

systeem zijn meer gesloten van karakter. Het Franse systeem neemt een middenpositie in, met zowel selectieve als open subsystemen / instellingen.

Bij de interpretatie van de informatie die we in het hiernavolgende zullen presenteren over de grenzen aan de overheidsbekostiging moet steeds het specifieke karakter van het betreffende hoger onderwijssysteem in het achterhoofd worden gehouden.

1.3 Opzet van de landenhoofdstukken

In de hoofdstukken die volgen geven we per land een overzicht van de grenzen en keuzes bij de financiering (bekostiging, studiefinanciering) van het betreffende hoger onderwijssysteem. We behandelen daarbij de zes onderwerpen die we hierboven hebben onderscheiden. De volgorde die we hebben gekozen is:

- grenzen/keuzes bij publiek bekostigde *instellingen* van hoger onderwijs
- grenzen/keuzes bij publiek bekostigde *opleidingen*
- grenzen/keuzes bij de *studenten* die voor studiefinanciering in aanmerking komen.

Op de bedragen die met de bekostiging of studiefinanciering te maken hebben gaan we hier niet in. Wel geven we een indruk van het aantal instellingen, resp. opleidingen en studenten dat voor enige vorm van publieke middelen in aanmerking komt.

Alvorens we per land een overzicht geven van de grenzen en keuzes schetsen we allereerst een beeld van het hoger onderwijssysteem en de differentiatie daarin wat betreft instellingen en programma's. Een dergelijke schets is noodzakelijk voor een juiste interpretatie van de meer gedetailleerde gegevens en analyses over bekostigingssystemen en studiefinancieringsstelsels. Dergelijke systemen en stelsels zijn altijd ontwikkeld in de structurele en historische context van een hoger onderwijsstelsel en de gekozen beleidsmatige prioriteiten in een land.

1.4 Werkwijze

De studie is verricht aan de hand van documentenanalyse. Om zicht te krijgen op de actuele beleidsdiscussie en de daarin aangedragen opties en argumenten is tevens de hulp ingeschakeld van enkele deskundige contactpersonen in de betreffende landen. In de bijlage is de lijst van buitenlandse experts opgenomen die daarvoor zijn benaderd met een korte vragenlijst.

De literatuur en andere stukken die zijn geraadpleegd bestaan vooral uit eerdere CHEPS studies. Met name de CHEPS Monitor landenrapporten en studies van CHEPS naar bekostiging, zoals *Public Funding of Higher Education* (Kaiser et al, 2001) en *Funding and Recognition* (Jongbloed & Salerno, 2002), zijn geraadpleegd. Verder is voor de karakterisering van de stelsels sterk geleund op een eerdere studie van CHEPS voor de WRR (*Aspecten van hoger onderwijs*, 1995).

2. Denemarken

2.1 Institutionele en programmatische differentiatie

Eeuwenlang was de Universiteit van Kopenhagen, gesticht in 1479, de enige universiteit van Denemarken (DK). Deze universiteit was op de Humboltiaanse traditie van eenheid van onderwijs en onderzoek en academische vrijheid gebaseerd. Een traditie die voor lange tijd het Deense universitaire bestel zou kenmerken. Hoewel in de loop van de 18e en 19e eeuw andere instellingen voor hoger onderwijs werden opgericht werd pas in 1929 een tweede universiteit (Aarhus) opgericht. Ingrijpende ontwikkelingen in het Deense hoger onderwijssysteem deden zich voor in de jaren na 1960. Vanuit het idee dat het individu zich vrij van economische en geografische belemmeringen moest kunnen ontwikkelen werd een beleid gevoerd dat de instroom naar het hoger onderwijs vanuit alle sociale klassen stimuleerde. De groeiende vraag naar hoger onderwijs werd vervolgens de drijfveer achter veel veranderingen.

De toename van het aantal studenten concentreerde zich voornamelijk binnen één type programma, mede als gevolg van de geringe animo binnen de universitaire sector om alternatieve programma's te ontwikkelen. Dit resulteerde begin jaren zeventig in een grote druk op de universiteiten, hoge studie-uitval en een zeer losse band tussen universitair onderwijs en de arbeidsmarkt. Teneinde aan de problemen het hoofd te bieden, formuleerde de overheid in 1974 het *H plan* waarin een aantal hervormingen werd aangekondigd, zoals een systeem van centrale toegangsregulering, programmatische veranderingen (in de vorm van de instelling van korte opleidingen buiten de universiteit als alternatief voor de lange universitaire programma's) en een capaciteitsvergroting bij enkele hoger onderwijsinstellingen.

Omdat de voornemens uit het H-plan slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd is aan het einde van de jaren 80 een nieuwe serie hervormingen ingezet, waarin ondermeer getracht is om het accent in het hoger onderwijs te verleggen van het traditionele universitaire programma naar korte(re), meer beroepsgerichte programma's. Eén van de belangrijkste wijzigingen die in 1993 is ingevoerd (en al veel eerder op de agenda stond) is de introductie van een driejarig *bachelor's degree* programma. Het ministerie van onderwijs wilde daarmee aansluiting zoeken bij programma's en academische graden die elders in de Europese Unie gangbaar zijn. Daarnaast zag men een mogelijkheid om de voorheen lange feitelijke studieduur terug te dringen. Tenslotte zag men door differentiatie van programma's mogelijkheden om de arbeidsmarkt beter te bedienen.

Aan de Deense instellingen voor hoger onderwijs worden drie soorten programma's aangeboden: kortere, middellange en lange. Deze programma's zijn qua soort niet gebonden aan een bepaald type instelling, maar kunnen aan diverse typen instellingen worden gevolgd. Korte(re) programma's (*short cycle*; KVVU) duren 1_ tot 2_ jaar en zijn vaak beroepsgericht van aard. Zij worden voornamelijk aangeboden door Scholen voor Beroepsgericht Onderwijs (technische, economische opleidingen) en gespecialiseerde instellingen. Middellange programma's, die 3 tot 4 jaar duren (*medium cycle*; MVU), worden aangeboden in zowel universiteiten (er zijn 12 universiteiten) als *colleges* (zo'n 150 stuks, allen relatief klein) en leiden tot een beroepsdiploma (*colleges*) of (na drie jaar) een bachelor diploma (universiteiten). De bachelor programma's kunnen worden voortgezet met een tweejarig programma dat tot de *kandidat* titel (Master's niveau) leidt. De combinatie van de twee is een LVU (*long cycle*) programma. De meeste universitaire programma's volgen het 3+2 model.

Het postdoctoraal onderwijs kent twee graden: het *licentiat*, en de hoogste academische graad, de *doctorgrad* (na 3 jaar studie).

2.2 Bekostiging van instellingen

Het Deense hoger onderwijs wordt vrijwel volledig door de overheid bekostigd. Studenten betalen geen collegegeld zolang zij als voltijdse student zijn ingeschreven. Vanaf het begin van de jaren 1990 vindt de bekostiging plaats op grond van het zogeheten *taximeter* model, dat instellingen bekostigt al naar gelang het aantal studiepunten (*credits*) behaald door de aan de betreffende instelling ingeschreven studenten. Dit betekent dat de prestaties van de studenten op grond van een tarief (*takst*) per studiepunt rechtstreeks bijdragen aan het budget per instelling. Ook de bekostiging van PhD programma's wordt door het taximeter model gestuurd.

In 1977 werd door de overheid voor alle HO programma's een systeem van toegangsregulering geïntroduceerd dat aanbod-geïntendeerd was. Op grond van arbeidsmarktoverwegingen, de capaciteit van instellingen en de geografische spreiding van aanmeldingen werd een maximumcapaciteit vastgesteld, ongeacht het aantal aanmeldingen. Door dit systeem kon een groeiend aantal kandidaten niet worden toegelaten tot het hoger onderwijs. Aan het begin van de jaren 90 werd dit systeem niet langer acceptabel gevonden en vanaf die tijd werd het toelatingsbeleid langzamerhand meer vraaggericht. Dit is onder andere tot uiting gekomen in de toelatingsprocedure. Potentiële studenten kunnen zich bij meer instellingen of programma van hun keuze aanmelden. Toelating geschiedt op basis van de aangegeven voorkeur van de student en de zelf bepaalde capaciteit van de instellingen. Met de overheid worden afspraken gemaakt over het

totaal aantal plaatsen dat bij de instelling beschikbaar is. De instelling is vervolgens vrij dit aantal naar eigen inzicht te verdelen over de verschillende studierichtingen.

De minister mag programma's sluiten of de inschrijving beperken als de onderwijskwaliteit te wensen overlaat. Afgezien daarvan maakt echter de individuele universiteit zijn eigen keuzes ten aanzien van de programma's die worden aangeboden, hoeveel studenten per programma worden toegelaten binnen de gegeven capaciteit, en hoe de publieke bekostiging binnen de instelling wordt ingezet.

Wat betreft de aanbieders van hoger onderwijs merken we op dat er zowel publieke instellingen bestaan als zogenaamde onafhankelijke (*self-governing*) instellingen. De Universiteiten en daarmee vergelijkbare instellingen³ die wetenschappelijke opleidingen aanbieden (zoals Business schools) hebben alle een publieke status. De *colleges* die lerarenopleidingen verzorgen zijn meestal onafhankelijke instellingen. Andere instellingen voor hoger beroepsonderwijs hebben vaak een publieke status.

Het verschil in status (publiek versus onafhankelijk) werkt echter niet door in de bekostiging. Beide typen worden wat dit betreft gelijk behandeld; een situatie die vergelijkbaar is met Nederland. De bekostigde instellingen worden opgesomd in de Wet. In deze wet zijn de principes en condities voor bekostiging vermeld. De lijst van bekostigde instellingen is in de loop der jaren ontstaan en is het resultaat van een continu proces. Nieuwe instellingen worden in het leven geroepen op grond van politieke besluiten en overwegingen. De staat, c.q. het betreffende vakministerie, is veelal sterk betrokken bij de inrichting en organisatie van een eventuele nieuwe instelling en formuleert ook de regels en condities waaronder de instelling opereert en op grond waarvan deze bekostiging ontvangt.

Het verschil tussen onafhankelijke en publieke instellingen beperkt zich vrijwel alleen tot het eigendom van de gebouwen en het bestuur van de instellingen. Onafhankelijke instellingen zijn echter aan dezelfde bekostigingsregels onderworpen als de publieke.

Hoewel het voor private instellingen en organisaties mogelijk is om zich op de hoger onderwijsmarkt te begeven – mits binnen de grenzen van de wetten in het land – worden alleen de door de staat erkende en met naam in de wet genoemde instellingen publiek bekostigd. Volgens onze bronnen bij het Deense ministerie van onderwijs zijn er geen plannen om de lijst van

³ Naast de universiteiten en colleges zijn er 21 instellingen die ook opleidingen op wetenschappelijk niveau aanbieden op terreinen als beeldende kunst, theater, muziek, architectuur, etc. Deze vallen onder het ministerie van Cultuur.

bekostigde instellingen uit te breiden. Er is ook geen sprake van een actieve lobby van private (inclusief buitenlandse) instellingen om voor publieke bekostiging in aanmerking te komen.

2.3 Bekostiging van opleidingen

Op basis van het taximeter model ontvangen de bekostigde Deense hoger onderwijsinstellingen publieke middelen voor alle studenten die zijn ingeschreven, ongeacht nagestreefde kwalificatie (graad). Dus alle Master's studenten en andere postgraduate studenten leiden tot bekostiging, uiteraard voorzover zij 'actief' studeren, dat wil zeggen studiepunten halen.

Er zijn inmiddels een aanzienlijk aantal studenten die in *deeltijd* studeren, ook voor een Master's. Het gaat momenteel om zo'n 40.000 studenten (8.000 in voltijds equivalenten uitgedrukt) op een totaal aantal studenten in het Deense hoger onderwijs van ruim 200.000. Deze studenten betalen een collegegeld. De staat bekostigt erkende deeltijdopleidingen tegen een taximeter tarief dat ongeveer 2/3 van het voltijdse tarief bedraagt. De studenten betalen de rest van de opleidingskosten als collegegeld. Dit collegegeld wordt evenwel veelal door de werkgever van de student vergoed. Ook private bedrijven (zoals consultancy organisaties) kunnen opleidingen – inclusief Master's – aanbieden in deeltijd. Deze worden niet publiek bekostigd of gereguleerd.

Ook deeltijd studenten die aan een PhD werken, worden – als ze niet door de Deense Research Councils of de universiteit worden bekostigd – gedeeltelijk door private organisaties (stichtingen, bedrijven) ondersteund. PhD studenten zijn formeel geen studenten omdat ze aan een individueel onderzoeksprogramma werken en vaak als werknemer verbonden zijn aan een universiteit.

De leeftijd van studenten is niet van belang bij het vaststellen van de taximeter bekostiging van de instellingen / opleidingen. Studenten die een tweede opleiding (bachelor, master) volgen worden daarbij niet uitgesloten. Dit neemt niet weg dat de maximumtermijn dat studenten studiefinanciering ontvangen zes jaar is (zie hierna). Om deze reden zijn er slechts weinig studenten die een tweede voltijdse opleiding doen. Het simultaan volgen van twee opleidingen is echter niet toegestaan.

2.4 Studiefinanciering

Sinds de vijftiger jaren bestaat in DK een stelsel van studiefinanciering (SF) dat enkele malen is gewijzigd. De ondersteuning bestaat uit een combinatie van beurzen en leningen, welke van 1964 tot 1988 werd aangevuld met onder overheidsgarantie verstrekte private leningen. In 1988 werd het huidige systeem van SF ingevoerd, waarbij de ondersteuning voor de volle 100% door de staat wordt verstrekt en de private leningen verdwenen.

Het stelsel is gebaseerd op het principe 'gelijke kansen voor iedereen'. Eenieder, mits in bezit van de vereiste vooropleiding, moet de kans krijgen een hogere opleiding te volgen, ongeacht sociale omstandigheden en, meer in het bijzonder, het ouderlijk inkomen. Zoals gezegd, is het collegegeld voor voltijdse studies nihil. De SF is dus bedoeld ter dekking van de kosten van levensonderhoud.

De condities waar een student aan moet voldoen voor het verkrijgen van SF zijn de volgende:

- de student moet de Deense nationaliteit bezitten
- de student moet minstens 18 jaar of ouder zijn
- de student dient een voltijdse opleiding te volgen
- de opleiding dient minimaal 3 maanden te duren en erkend te zijn door de staat
- de student moet 'actief studierend' zijn.

De laatste eis wil zeggen dat de student met goed gevolg aan alle verplichte examens en onderwijsverplichtingen heeft deelgenomen. Als studenten meer dan een jaar studievertraging oplopen wordt de studiefinanciering stopgezet.

De SF bestaat uit een combinatie van beurs en lening, waarbij de totale steun is afgestemd op de financiële behoefte van de student, dat wil zeggen zijn persoonlijke financiële omstandigheden. Dat wil zeggen de bedragen voor beurs en lening zijn onafhankelijk van het inkomen van de ouders, maar slechts afhankelijk van de status thuiswonend – uitwonend en het persoonlijk inkomen van de student. De beurs is dus een basisbeurs en de (rentedragende) lening is vrijwillig. Er zijn voor ouders met studerende kinderen geen speciale fiscale faciliteiten of kinderbijslag.

Deeltijdstudenten komen *niet* in aanmerking voor SF omdat zij veelal werken naast hun studie. Deeltijdstudenten worden geacht in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Collegegelden voor deeltijdopleidingen zijn niet zodanig hoog dat studenten met een eigen inkomen die niet kunnen

betalen. Bovendien is de overheid van mening dat een private bijdrage aan de opleidingskosten op zijn plaats is naast de publieke bijdrage die de overheid verstrekt aan deeltijdopleidingen.

Wat betreft de (voltijdse) opleiding die wordt gevolgd, geldt dat de meeste hogere opleidingen en instellingen door de staat worden erkend en bekostigd. De minister van onderwijs kan echter studenten aan aangewezen private aanbieders van hoger onderwijs ook in aanmerking laten komen voor SF. De private aanbieder dient daartoe een speciaal verzoek in bij het ministerie. Dit verzoek wordt al dan niet gehonoreerd, afhankelijk van de aangeboden opleiding, de vraag vanuit de arbeidsmarkt, economische omstandigheden en onderwijsbeleid in het algemeen. Als het verzoek wordt gehonoreerd heeft het een ‘geldigheidsduur’ van vier jaar. Na die periode wordt opnieuw bezien of de opleiding nog aan de voorwaarden voldoet. Momenteel zijn er ongeveer 25 private instellingen waarvan de studenten voor SF in aanmerking komen. Het gaat hier om kleine instellingen die veelal beroepsgerichte opleidingen (textiel, lerarenopleidingen, kunst) aanbieden, vaak niet op het niveau van hoger onderwijs.

Tot 1996 hadden studenten recht op SF voor een periode die overeenkomt met de nominale studieduur. Vanaf dat jaar heeft elke student recht op een aantal maandelijks SF-toelagen (*vouchers* genoemd) die in aantal overeenkomen met de nominale studieduur *plus* 12 maanden, met een maximum van 70 vouchers. Studenten worden flexibiliteit geboden in het opnemen van de SF door de mogelijkheid om vouchers op te sparen gedurende perioden waarin voldoende eigen inkomsten worden genoten en de extra vouchers in te zetten tijdens het laatste studiejaar. Dit om in de afstudeerfase de beschikking te hebben over dubbele vouchers. Deze flexibiliteit moet eventuele studieovertraging als gevolg van bijbaantjes tegengaan.

Tussen 1988 en 1996 konden studenten de SF alleen gebruiken voor het volgen van één opleiding. Wanneer studenten zich voor een tweede opleiding inschreven werden de reeds gebruikte toelagen afgetrokken van het totaal dat voor de tweede opleiding beschikbaar was. In 1996 werd dit stelsel omgevormd tot het thans bestaande. Het huidige systeem houdt in dat studenten een maximum van 70 vouchers aan SF – dus gedurende 6 jaar – kunnen ontvangen. Binnen dit aantal van 70 vouchers kunnen studenten van opleiding wisselen. Deze stelselwijziging was erop gericht om meer studenten aan te zetten tot afstuderen en te voorkomen dat studenten die van opleiding wisselen de tweede opleiding opgeven om redenen van financiële aard.

Zoals in de rest van Scandinavië, voert de Deense overheid een relatief liberaal beleid wat betreft het aan studenten toestaan om SF 'mee te nemen' naar het buitenland. De Deense SF is ook beschikbaar voor Deense studenten die een hogere opleiding in het buitenland willen volgen. Er gelden weliswaar speciale condities, maar die zijn niet zodanig streng dat een eventueel het verzoek niet zou worden ingewilligd. Het in het buitenland gevolgde programma dient te voldoen aan dezelfde erkenningsvoorwaarden als een vergelijkbaar programma in Denemarken, hetgeen normaalgesproken inhoudt dat zowel de opleiding als de onderwijsinstelling officieel; erkend zijn in het betreffende land. Daarnaast moet het nagestreefde diploma bruikbaar zijn op de arbeidsmarkt in Denemarken, dat wil zeggen dat de opleiding een direct arbeidsperspectief moet bieden voor de betreffende student op de Deense arbeidsmarkt zonder aanvullende opleidingen. Voor studie buiten de Noordse landen (DK, Noorwegen, Zweden, IJsland, Finland) is de SF beschikbaar voor een periode van vier jaar.

Studenten met betaald werk die opleidingen volgen die als *lifelong learning* kunnen worden gekwalificeerd, kunnen aanspraak maken op een speciale beurs (*SVU grant*). Deze beurs is echter alleen gericht op voltijdstudenten die tijdelijk stoppen met werken om hun opleiding in voltijd te doen. De student moet in dat geval ouder zijn dan 25 jaar en voldoen aan een referentie-eis (in de voorafgaande 5 jaar minstens 3 jaar voltijds gewerkt hebben).

Studenten die een hogere opleiding in deeltijd doen betalen zoals gezegd een collegegeld. Dit tarief is afgestemd op de gevolgde opleiding. Er bestaan verschillende cursussen, in lengte variërend van een week tot een jaar.

Er is een systeem van Open Onderwijs dat het onderwijs (op alle niveaus) voor volwassenen 'openstelt'. Om het voor werkenden aantrekkelijk te maken zich bij- of om te laten scholen heeft de Deense overheid in de afgelopen jaren (met name na 1995) een aantal stimuleringsinstrumenten in het leven geroepen. De maatregelen richten zich vooral op werkenden en werklozen met lagere scholingsniveaus, maar voor een deel ook op deelname aan programma's die als hoger onderwijs kunnen worden betiteld. Tijdens de scholing krijgen werknemers een uitkering van de overheid welke wordt aangevuld door de werkgever tot het niveau van het loon. Ook de regelingen voor educatief verlof zijn uitgebreid. 'Job switching' modellen en baanrotatieregelingen ondervangen de afwezigheid van werknemers tijdens het educatief verlof.

De wet op het Open Onderwijs is erop gericht het aanbod van beroepsgericht onderwijs voor volwassenen te vergroten. Dergelijke programma's worden aangeboden door de colleges en de hoger onderwijsinstellingen.

De wet stelt de instellingen in staat om hun beroepsgerichte programma's aan te bieden als deeltijdonderwijs of in de vorm van losse modules die gecombineerd kunnen worden en opleiden tot een erkende graad. Studenten kunnen deeltijd cursussen ook op voltijdsbasis volgen en zo tijdens hun studieverlof onderwijs volgen.

3. Frankrijk ⁴

3.1 Institutionele en programmatische differentiatie

De basis voor het moderne Franse hoger onderwijsstelsel is gelegd na de Revolutie (1793) toen, ter opbouw en ondersteuning van de jonge natie, de *Grandes Écoles*, opleidingsinstituten voor topfuncties in de publieke sector, zijn gevormd, en in 1806 door Napoleon, met de introductie van de Keizerlijke Universiteit (*Université Impériale*), feitelijk een zeer gecentraliseerd systeem van afzonderlijke instituten onder gezag van Parijs. De scheidslijn tussen universiteiten (waartoe de *Université Impériale* eind negentiende eeuw is geëvolueerd) en *Grandes Écoles* vormt ook heden ten dage nog het belangrijkste kenmerk van het Franse systeem, al zijn na de tweede wereldoorlog nog verschillende andere typen aan het systeem toegevoegd en richten de *Grandes Écoles* zich niet meer uitsluitend op de publieke dienst.

Het zeer rigide universitaire systeem onderging een fundamentele verandering als gevolg van het studentenprotest in 1968. De macht van individuele hoogleraren werd ingeperkt, programma's werden meer beroepsgericht en minder gericht op de traditionele overdracht van kennis, en instellingen kregen meer zelfstandigheid op grond van de *Loi Fauré*, de naar Edgar Fauré genoemde wet die in 1968 van kracht werd. In de loop van de daaropvolgende jaren zijn verschillende (partiële) hervormingen doorgevoerd die voornamelijk tot doel hadden de oriëntatie van het hoger onderwijs op de economische groei en bloei van Frankrijk te versterken. Dit heeft onder meer geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van de deelname aan het hoger onderwijs, het invoeren van verschillende opleidingsniveaus en een voortdurende betrokkenheid van de overheid, ook financieel, bij de uitbouw van het systeem. Een en ander heeft het Franse hoger onderwijssysteem gemaakt tot een van de meest gevarieerde en complexe systemen in Europa.

Het Franse HO systeem kan worden gekenschetst als een systeem waarin een veelheid aan instellingen, ieder met hun eigen doelen, structuren en toelatingscondities, naast elkaar bestaan. Als gevolg van de complexiteit van het systeem kan het op vele verschillende manieren worden beschreven en geordend. We hanteren in deze paragraaf twee indelingen. De eerste sluit aan bij het, in de HO-literatuur gangbare, onderscheid tussen de universitaire en niet-universitaire sector. De tweede indeling is gebaseerd op de juridische status van de instellingen.

⁴ Dit hoofdstuk is mede geschreven door Frans Kaiser.

De niet-universitaire sector bestaat uit twee belangrijke typen instellingen of opleidingen, beide sterk selectief maar met geheel eigen doelstellingen. Het eerste type wordt gevormd door de *Grandes Écoles*. Deze prestigieuze en zeer selectieve instellingen bieden gespecialiseerde opleidingen aan voor het toekomstig topkader in de publieke en private sector. De programma's duren in het algemeen drie jaar. Toegang tot deze programma's wordt verkregen na het behalen van een zeer streng toegangsexamen.

Ter voorbereiding op dit examen kunnen geslaagden van het secundair onderwijs (*baccalauréats*) tweejarige cursussen volgen, de zogenaamde *Classes Préparatoires au Grande École* (CPGE). De toegang tot deze cursussen, die meestal aan *Lycées* worden gegeven, is eveneens selectief.

Opvallend is dat aan het eind van de CPGE programma's geen officieel diploma wordt verstrekt: het is echt als voorbereiding op het toelatingsexamen bedoeld. Enkele *Grandes Écoles* verzorgen de voorbereidende programma's zelf (en bieden dus in wezen een vijfjarig programma aan). Het derde belangrijke type niet-universitair onderwijs wordt aangeboden in de *Sections de Technicien Supérieur* (STS). Ook deze tweejarige beroepsgerichte opleidingen worden in *Lycées* aangeboden. Doordat de *Lycées* onder het secundair onderwijs vallen, zijn administratieve regelingen zoals bekostiging ook afwijkend van de overige hoger onderwijs programma's vormgegeven.

De traditionele universiteiten vormen de hoofdmoot van de instellingen in de universitaire sector. Daarnaast zijn er nog drie typen instellingen die weliswaar in naam aan de universiteit zijn gekoppeld maar die feitelijk een grote mate van zelfstandigheid genieten. Het betreft de IUT's (*Instituts universitaire de technologie*), die korte, twee- of driejarige beroepsgerichte programma's aanbieden, en de IUPs (*Instituts universitaires professionnalisés*) die zeer selectieve beroepsgerichte vervolgoopleidingen aanbieden. Tot slot moeten hier ook de IUFM's worden genoemd, die opleidingen voor leraar primair en secundair onderwijs aanbieden.

De toegang tot het eerste jaar van de algemene universitaire programma's is open voor een ieder met een *baccalauréat* (het algemene toegangsbewijs voor hoger onderwijs). De toegang tot de andere programma's is wel selectief.

Het gros van de opleidingen aan universiteiten is georganiseerd in drie stapelbare cycli. De eerste cyclus leidt tot het *Diplome d'Études Universitaires Générales* (DEUG), of het *Diplome d'Études Universitaires Scientifiques et Techniques* (DEUST). Het DEUST is in tegenstelling tot het DEUG niet bedoeld als voorbereiding op verdere studie maar als eindkwalificatie. Het is ingesteld om tegemoet te komen aan de grote vraag naar korte opleidingen, zowel vanuit de arbeidsmarkt als de

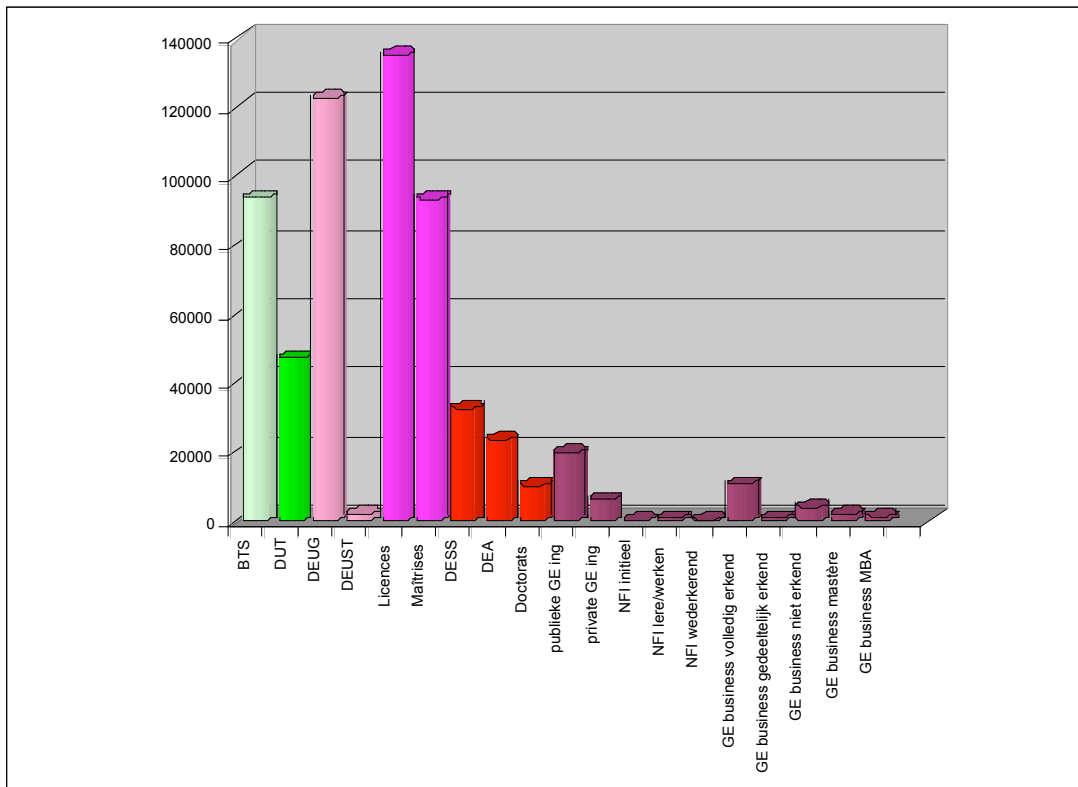
studenten, en vertoont veel overeenkomsten met de programma's van de IUT's. Naast deze twee nationale diploma's (door de staat erkend) kunnen universiteiten ook programma's aanbieden die leiden tot een *Diplome Universitaire* (DU). Deze instellingsspecifieke programma's zijn gericht op beroepsuitoefening in een bepaalde sector

De tweede cyclus bestaat in het algemeen uit twee jaar, bouwt voort op het DEUG en bereidt studenten voor op hetzij een beroep, hetzij verdere studie. Het eerste jaar kan worden afgesloten met het *Licence*, waarna na een volgend jaar de graad van *Maitrise* kan worden behaald. Naast deze normale opbouw van de tweede cyclus zijn in de loop der jaren tal van afwijkende programma's ontstaan. Zo zijn er gespecialiseerde *Maitrise* programma's waarbij geen *Licence* afsluiting mogelijk is en zeer specialistische en zeer selectieve driejarige programma's, waaronder het *Magistère* diploma.

Het sluitstuk van de universitaire programma's wordt gevormd door de derde cyclus. Het eerste jaar van deze cyclus bestaat uit: (a) een beroepsgerichte opleiding die is ontwikkeld in samenspraak met de betreffende beroepsorganisaties en die uitmondt in het *Diplome d'Études Supérieures Spécialisées* (DESS), of (b) een onderzoekgerichte opleiding die resulteert in het *Diplome d'Études Approfondies* (DEA). Het DEA is een noodzakelijke voorwaarde voor deelname aan de laatste fase van het academisch onderwijs: de opleiding tot onderzoeker. De opleiding tot het *Doctorat*, voorzover van opleiding kan worden gesproken aangezien onderzoekswerk het merendeel van de tijd in beslag neemt, duurt normaliter drie jaar. Overigens dient te worden opgemerkt dat, hoewel het DEA oorspronkelijk is bedoeld als voorbereidend jaar voor het doctoraat, een groot aantal studenten na het behalen van dit nationale diploma de arbeidsmarkt opgaat.

In de niet-universitaire sector is het programma-aanbod iets minder gedifferentieerd. Het merendeel van de ongeveer 300 *Grandes Écoles* richt zich op de ingenieurswetenschappen. Daarnaast zijn er *Grandes Écoles* voor een breed scala aan programma's (waaronder bedrijfskunde, diergeneeskunde, kunsten, architectuur). Zij hebben over het algemeen een vrij uniform, gespecialiseerd driejarig programma dat voortbouwt op de algemene programma's van de zeven typen *Classes Préparatoires* (2 jaar). Hoewel de programma's een duidelijke disciplinaire grondslag hebben komen de afgestudeerden grosso modo terecht in de hogere leidinggevende echelons van het bedrijfsleven en de overheid.

Om een indruk van de omvang van de verschillende typen opleidingen te krijgen is in onderstaande figuur het aantal uitgereikte diploma's voor de meeste programma's in 2000 weergegeven.



Over de HO-instellingen en –programma's geordend naar *juridische status* het volgende.

De *Établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel* (EPCSCP). Onder deze publieke instellingen vallen de universiteiten (85) een aantal (30) instellingen die onder de noemer Grande École te plaatsen zijn, en vijf instellingen in het buitenland.

De *Établissements publics à caractère administrative* (EPA). Binnen deze categorie wordt onderscheid gemaakt tussen instellingen die verbonden zijn aan een EPCSCP en autonome EPA. In de eerste subcategorie vinden we een aantal ingenieursopleidingen (13), enkele andere instellingen die als Grande École gekenschetst kunnen worden (8), en de IUFMs (29). De autonome EPAC zijn een aantal ingenieursopleidingen (10) en enkele andere (10, waaronder de universiteiten in overzeese gebieden en de open universiteit).

3.2 Bekostiging van instellingen

De meeste publieke hoger onderwijs instellingen worden bekostigd op grond van het S.AN.RE.MO model. Dit model wordt gebruikt om de personele inzet en financiële middelen over de instellingen

te verdelen. In 1999 werd dit input model voor 228 instellingen gebruikt (81 universiteiten, 7 *Instituts d'Etudes Politiques*, 102 IUT 's en 28 ingenieursopleidingen). De belangrijkste bekostigingsgrondslag is het aantal ingeschreven studenten. Alle programma's zijn in een tabel (een soort 'grid') vervat waarin de weegfactoren zijn vermeld. Het niveau (d.i. het type programma) en discipline bepalen het gewicht. De student is de rekeneenheid. De hoeveelheid personeel waarop een instelling theoretisch recht heeft wordt bepaald door het aantal inschrijvingen volgens de tabel te wegen. De verdeling van de financiële middelen wordt door vier criteria bepaald: de behoefte aan extra personeel, het type onderwijs (algemeen versus technisch), het vloeroppervlak, en de vergoedingen voor ondersteunend personeel. Verder wordt er rekening gehouden met schaalnadelen.

Er is een levendige discussie over het huidige bekostigingssysteem, waarbij vooral de complexiteit, de instabiliteit van de uitkomsten en de rigiditeit van de regels aan de orde wordt gesteld.

De inkomsten van een bekostigde instelling bestaan uit de financiële middelen van de staat (*subventions de fonctionnement, d'enseignement et d'équipement*) en de eigen middelen. Deze eigen middelen bestaan uit inkomsten uit inschrijvingsgelden, legaten, donaties, onderzoekscontracten, vergoedingen voor geleverde diensten en subsidies van regionale en lokale overheden. De inschrijvingsgelden worden op de overheidsbekostiging in mindering gebracht. Beide inkomstencategorieën omvatten slechts een deel van totale middelen die voor het onderwijs aan de instellingen worden aangewend. Het personeel van de publieke instellingen is in dienst van de staat en de daaraan verbonden uitgaven zijn dan ook niet zichtbaar op de rekeningen van de instellingen. Dit betreft de normale bezetting (volgens de bekostigingsformule). De uitgaven voor personeel dat buiten de standaardformatie valt zijn wel zichtbaar op de rekeningen van de instellingen.

Naast de middelen via het bekostigingsmodel krijgen instellingen ook middelen via *contracten* met de centrale, regionale en lokale overheden.⁵ Ongeveer 10% van de financiële middelen die de instellingen ontvangen verloopt via de contracten.

Naast de publieke instellingen zijn er een groot aantal *private* instellingen die door de staat worden erkend (*reconnu par l'état*) als onderdeel van het onderwijsstelsel. Private hoger onderwijsinstellingen kunnen alleen publieke bekostiging ontvangen als ze worden erkend door de

staat. In dat geval is de omvang van de publieke bekostiging en het doel waarvoor de publieke middelen worden gebruikt onderwerp van een *contract* tussen de instelling en de staat (i.c. het Ministerie van Onderwijs en Onderzoek: MENRT). Deze gesubsidieerde private instellingen zijn *établissements sous contrat*. Het gaat meestal om stichtingen (*associations*). De criteria die bij de erkenning worden gehanteerd hebben te maken met zaken als onderwijsmethoden, toelatingseisen, faciliteiten, financiële gezondheid en de samenstelling van de academische staf. De instellingen met contracten worden meestal mede door regionale en lokale overheden bekostigd. De gesubsidieerde private instellingen zijn in hun doen en laten gelijk aan de publieke (en dus automatisch bekostigde) instellingen. Ze bieden gelijksoortige opleidingen aan en hebben hetzelfde type personeel in dienst. Verschilpunt met de publieke instellingen is de wijze van betaling: bij publieke instellingen wordt vooraf een budget vastgesteld terwijl dit bij private instellingen op basis van declaraties gebeurt.

Private instellingen die zich niet aan de erkenning door de staat wensen te laten onderwerpen (of niet worden erkend) ontvangen geen publieke bekostiging en de ingeschreven studenten hebben geen recht op studiefinanciering. De diploma's van deze instellingen worden ook niet erkend, hoewel sommige instellingen via U-bocht constructies met erkende instellingen toch erkende diploma's weten af te geven. De private instellingen waar het hier om gaat wensen onafhankelijk te blijven; het zijn de instellingen zonder contract (*établissements hors contrat*) die voor hun financiering geheel zijn aangewezen op collegegelden en het bedrijfsleven. Commerciële hoger onderwijsinstellingen zijn er vrijwel niet in Frankrijk.

⁵ In het jaar 2000 hebben 188 instellingen (universiteiten, IUFM's, ingenieursopleidingen, Grandes Écoles) contracten afgesloten

3.3 Bekostiging van opleidingen

Alle erkende opleidingen (die leiden tot een nationaal diploma) worden door de staat bekostigd. Instellingsdiploma's (*Diplome Universitaire*, DU) worden niet bekostigd en er is ook geen discussie of lobby waarin dit wordt bepleit. De omvang van de niet erkende opleidingen is relatief beperkt. Als we alleen naar de derde cyclus (of daaraan gelijk te stellen diploma's) kijken dan blijkt het percentage niet erkende diploma's zeer klein (minder dan 4%). De studenten in de betreffende opleidingen betalen in principe een kostendekkend collegegeld.

Voor de opleidingen die leiden tot een erkend nationaal diploma geldt dat ze worden bekostigd door de overheid. De differentiatie in bekostiging tussen opleidingen wordt op twee manieren bewerkstelligd. Enerzijds wordt via het hierboven besproken SAN REMO model aan iedere (erkende) opleiding een normatief aantal uren per student toegekend. Voor funderende programma's (zoals de DEUG) is dat normatief aantal uren lager dan voor bijvoorbeeld een DESS programma. Vervolgens wordt voor het resulterend aantal uren (normatief aantal uren per student maal aantal ingeschreven studenten) een bedrag toegekend. Dit verschilt tussen algemene programma's en meer technische programma's (voor de laatste is dit bedrag bijna twee keer zo hoog als voor de eerste; voor de medische programma's wordt een afwijkende rekenmethode gebruikt). Ook de derde cyclus programma's worden gewoon bekostigd.

Bij de telling van de studenten wordt geen uitzondering gemaakt voor studenten die al een hoger onderwijs diploma hebben. In een gestapeld model is dat ook moeilijk te handhaven. In hoeverre het ontbreken van een diplomagrens een opwaartse werking op de deelname heeft (gehad) is niet vast te stellen aangezien hierin de afgelopen decennia geen verandering heeft plaatsgevonden.

In 1999 is het beleid ter ontwikkeling van *levenslang leren* ook in de bekostigingsfeer gebracht. Iedere ingeschrevene die via wederkerend onderwijs (*formation continue*) studeert voor een erkend nationaal diploma wordt in de toekenning van de middelen (voor 0,5 student) meegenomen. Studenten met een eerder voltooide opleiding die zich derhalve inschrijven voor een dergelijk diploma tellen dus voor de helft mee in de bekostiging. Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat deze studenten collegegeld betalen tegen 'concurrerende' tarieven.

Zoals gezegd bestaat naast het erkende nationale diploma ook een eigen instellingsdiploma (DU). Het gaat om diploma's waarvoor de instelling geen publiek geld ontvangt. Deze cursussen worden veelal in de weekends en avonden gegeven aan studenten die zich willen laten bijscholen. Vaak

gaat het om studenten die van hun werknemer trainingsverlof hebben gekregen en als gevolg daarvan een beroep kunnen doen op middelen uit speciale trainingsfondsen. Om in het kader van de stimulering van levenslang leren de instellingen te ondersteunen bij de ontwikkeling van dergelijke opleidingen is de zojuist genoemde regel ingevoerd dat instellingen de studenten voor de helft mee mogen laten tellen in de bekostiging. Voorwaarde is dan wel dat aan de opleiding een nationaal diploma is verbonden. Aldus worden instellingen geprikkeld een markt te bedienen en gelden van de private sector (studenten, bedrijven) aan te boren.

3.4 Studiefinanciering

Allereerst de *collegegelden*. Deze worden betaald door alle studenten in de eerste en tweede cyclus voorzover deze studenten geen beurs ontvangen. De hoogte van het collegegeld is afhankelijk van het type instelling en de opleiding. Voor de publieke instellingen stelt het ministerie van onderwijs het tarief vast en gaat het om relatief bescheiden collegegelden (eigenlijk: inschrijvingsgelden).

Voor de private instellingen stelt het instellingsbestuur het tarief vast.

Ook studenten in de derde cyclus betalen een collegegeld afhankelijk van de gekozen instelling en opleiding; de hoogte is wederom bescheiden als het om publieke instellingen gaat. Voor de andere post-initiële opleidingen en aan de private instellingen stelt de instelling zelf het tarief vast.

Collegegelden aan publieke instellingen variëren van ruim 100 Euro voor algemene opleidingen tot zo'n 800 Euro voor gespecialiseerde opleidingen. Voor de private opleidingen liggen de tarieven aanzienlijk hoger: tussen de 1500 en 6100 Euro.

De *studiefinanciering* (SF) in Frankrijk bestaat uit de volgende vormen:

- inkomensafhankelijke beurzen
- prestatie-gerelateerde beurzen
- instellings- en postgraduate beurzen
- leningen
- subsidies voor studentenhuisvesting, mensa, openbaar vervoer, etc.

De voornaamste vorm van SF zijn de beurzen die door de centrale overheid worden verstrekt op grond van sociale criteria. Zo'n 97% van de SF bestaat uit deze inkomensafhankelijke beurzen (*bourses sur critères sociaux*), die afhankelijk zijn van de financiële situatie van de student of zijn / haar ouders. Voor deze beurs gelden de volgende voorwaarden:

- de student bezit de Franse nationaliteit

- de student is ingeschreven aan een erkende hoger onderwijsopleiding van de eerste of tweede cyclus (universiteit), een STS, CPGE
- de student studeert in voltijd
- student dient zijn / haar opleiding aan te vangen vóór het 26^e levensjaar.

Bij de bepaling van het inkomen van de ouders dat in aanmerking wordt genomen houdt men rekening met het aantal kinderen in het gezin, de vraag of zij aan hoger onderwijs deelnemen, de afstand van het adres van de student tot de onderwijsinstelling en andere speciale gezinsomstandigheden. Dit vindt plaats aan de hand van een puntensysteem.

De hoogte van de beurzen varieert van €0 (vrijstelling van inschrijvingsgeld en sociale verplichtingen) tot €3501 per jaar (tarieven 2002-2003).

Prestatiegerelateerde beurzen (*bourses de mérite*) zijn beschikbaar voor gediplomeerden van het secundair onderwijs die uitstekende studieprestaties kunnen overleggen (in bezit zijn van een *baccalauréat avec mention très bien*). De studenten dienen niet ouder te zijn dan 26 jaar bij aanvang van de studie en het ouderlijk inkomen wordt in aanmerking genomen (op dezelfde wijze als dit bij de algemene inkomensafhankelijke beurzen gebeurt). Deze beurs kan niet bovenop de standaard-inkomensafhankelijke beurs, leningen, instellingsbeurzen of andere vormen van SF van het ministerie van onderwijs worden toegekend.

Beurzen verstrekt door instellingen bestaan uit een drietal vormen:

- *bourses de diplôme d'études approfondies* (DEA) en *bourses de diplôme d'études supérieures spécialisées* (DESS)
- *bourses de service public*
- *bourses d'agrégation*

Bij de eerste categorie gaat het om postgraduate beurzen (het eerste jaar van de derde cyclus). Het aantal beurzen is gelimiteerd en het totale budget ligt ook van te voren vast. Per *académie* (een administratieve regio) wordt een contingent toegedeeld en de *recteur* van de *académie* kent de beurzen op voordracht van de president van een universiteit toe. Bij het DEA is de prestatie maatgevend en bij gelijke prestatie geeft het feit dat men het voorgaande jaar een inkomensafhankelijke beurs heeft gehad voorrang. DESS beurzen worden alleen aan studenten toegekend die het voorgaande jaar een inkomensafhankelijke beurs hebben gehad en wel op basis van prestatie. Studenten die eerder al een derde-cyclus beurs hebben ontvangen kunnen geen beurs

meer krijgen. De beurs wordt voor één jaar toegekend en bedraagt €3780. In 2001 werden 7042 DEA en 3236 DESS beurzen toegekend.

Bij de tweede categorie handelt het om opleidingen voor enkele specifieke beroepen in de publieke sector. De beurs wordt aan Franse studenten toegekend en bedraagt €3456. De bursaal verplicht zich verder vijf jaar voor de overheid te werken. 676 keer werd van deze beurs gebruik gemaakt in 2001.

De derde categorie betreft de voorbereiding op het toelatingsexamen tot bevoegd docent in secundair en tertiair onderwijs. In 2001 werden 1613 van deze beurzen verstrekt.

Leningen zijn er voor studenten die geen beurs ontvangen. De leningen zijn niet rentedragend en worden verstrekt afhankelijk van de financiële positie van de student. Het budget dat de lokale overheden voor het toekennen van leningen ter beschikking staat is gelimiteerd. In 2001 werden 2861 leningen verstrekt.

Naast genoemde vormen van studiefinanciering kunnen studenten van een breed scala van aanvullende directe en indirecte ondersteuning gebruikmaken. Dit betreft onder andere de *allocations d'études* voor studenten uit ontwrichte gezinssituaties (9072 keer toegekend in 2001), gesubsidieerde maaltijden en huisvesting via de regionale CROUS, en kinderbijslag en belastingaftrek voor de ouders van studerende kinderen jonger dan 26 jaar.

4. Engeland

4.1 Institutionele en programmatische differentiatie

Het Britse hoger onderwijssysteem kent een respectabele geschiedenis die veelal direct wordt geassocieerd met de tradities van de universiteiten van Oxford en Cambridge. In principe is dit onjuist omdat de lange traditie juist heeft geresulteerd in een divers systeem dat slechts moeilijk in enkele grove lijnen valt te duiden. Hoewel de invloed van Oxbridge niet onderschat kan worden moet worden benadrukt dat het systeem als zodanig niet enkel is opgebouwd uit dit type instellingen. Naast de ‘pastorale’ college instituten van Oxbridge zijn door de eeuwen heen andere instellingen ontstaan met voor een deel dezelfde uitgangspunten – veelal aangeduid als de Newman traditie – maar ook deels afwijkend in hun oriëntatie en – niet onbelangrijk – hun organisatie. Voorbeelden hiervan zijn (a) de zogenaamde *redbrick universities* zoals Bristol en Manchester, met een beduidend andere interne organisatie, gebaseerd op leerstoelen, analoog aan de continentale traditie, (b) de technologische universiteiten voortkomend uit de opwaardering van de *Colleges of Advanced Technology* in de jaren zestig met een veel meer praktijkgerichte opleiding, (c) de ‘nieuwe’ universiteiten eveneens opgericht in de jaren 60 om de toenemende vraag naar hoger onderwijs op te vangen en innovatief in onderwijs-oriëntatie, en meer recentelijk, (d) de nog ‘nieuwere’ universiteiten, namelijk de voormalige *polytechnics* die zich sinds 1992 universiteit mogen noemen en dit ‘en masse’ gedaan hebben.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat een duidelijke scheiding tussen *undergraduate* en *graduate* onderwijs. Het undergraduate onderwijs bestaat uit een veelal driejarig programma dat op verschillende niveaus kan worden afgesloten. Het laagste niveau is de *Bachelor pass degree* en het hoogste de *Bachelor first-class honours degree*. Naast de genoemde niveaus worden door de ex-polytechnics en de colleges lagere beroepsgerichte kwalificaties aangeboden, waarvan het merendeel tweejarige diploma’s en certificaten is, gevalideerd door de *Business and Technician Education Council* (BTEC) en de voormalige *Council for National Academic Awards* (CNAA). De meest bekende zijn het *DipHE* en het *HND*, die beide een duidelijk beroepsgericht karakter hebben, maar in het algemeen slechts een beperkte aantrekkingskracht hebben.

Binnen het Verenigd Koninkrijk neemt Schotland een aparte positie in. Hier zijn de opleidingen over het algemeen breder van karakter en is de eerste graad verbonden aan een vierjarig programma, waaraan door sommige instellingen de Bachelor titel en door andere de Master titel wordt toegekend.

Na het undergraduate onderwijs worden drie typen programma's aangeboden die tot drie verschillende kwalificaties leiden: (1) *postgraduate diplomas* en *certificates*, (2) *Master's degrees* en (3) *doctorate degrees*. Het eerste type betreft beroepsgerichte soms zeer gespecialiseerde programma's die in lengte en certificering sterk verschillen. De belangrijkste is de *postgraduate certificate of education* (PGCE) voor leraren, maar er zijn vergelijkbare arrangementen voor maatschappelijk werk en diverse paramedische opleidingen ('subjects allied to medicine, zoals radiotherapie). Het tweede type, de *Master's degree*, is onder te verdelen in *taught masters*, die na één jaar onderwijs kunnen worden behaald, en de *research masters*, die na twee tot drie jaar onderzoek en het schrijven van een kleine *thesis* kunnen worden behaald, ook wel *Master's by thesis* genoemd. De *taught masters* moet als een voortzetting van de undergraduate fase worden gezien, terwijl de *research master* als voorbereiding op het doctoraat, dat wil zeggen als eerste fase in de onderzoekersopleiding, moet worden beschouwd.

Het derde type wordt gevormd door de *Doctorate* of *Ph.D.*-programma's. Deze programma's, die vanwege het veelal ontbreken van georganiseerde onderwijscomponenten geen programma's in de eigenlijke zin van het woord zijn, worden na drie jaar afgerond met de verdediging van een proefschrift dat gebaseerd is op onderzoek. Het bezit van een *Master's by thesis* graad is vaak een voorwaarde voor het kunnen beginnen aan een PhD track.

4.2 Bekostiging van instellingen

In Engeland zijn er 73 universiteiten (inclusief de *Open University*) en 42 andere hoger onderwijsinstellingen (*higher education colleges*). Zoals gezegd heeft dit landschap een significante verandering ondergaan met de opheffing van de *binary divide* in 1992. Sinds datzelfde jaar zijn de *Funding Councils* verantwoordelijk voor de basisbekostiging van de universiteiten en de *colleges*. Voor Engeland is dit de *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE). Daarnaast stelt het *Office for Science and Technology* (OST) van het ministerie middelen beschikbaar aan een zevental *Research Councils*, die op hun beurt onderzoeksmiddelen via een soort van tweede geldstroom in competitie toekennen aan universitaire onderzoeksgroepen en onderzoekers die voorstellen voor onderzoeksprojecten indienen.

Aan de Engelse universiteiten zijn ongeveer 1_ miljoen studenten ingeschreven. De universiteiten verschillen sterk in omvang en reputatie. De universiteiten zijn *self-governing* en onafhankelijk. In feite hebben ze een privaatrechtelijke status (die van *charitable foundation*). Ze hebben hun eigen

degree awarding powers. Er is slechts één volledig privaat bekostigde universiteit in het Verenigd Koninkrijk, de *University of Buckingham*. Deze is volledig gespecialiseerd in management-, informatiewetenschappen en recht.

De sector van de *colleges* is eveneens zeer divers. Evenals de universiteiten zijn het *self governing* en onafhankelijke instellingen. Een aantal *colleges* zijn al zeer oud en ooit gesticht als kerkelijke instituten. Sommige *colleges* kunnen hun eigen graden toekennen aan studenten (de *university colleges*), andere dienen hun graden door universiteiten of een nationaal accreditatieorgaan te laten valideren. De colleges variëren sterk in omvang en aangeboden cursussen. Ze bieden een gevarieerd aanbod van veelal beroepsgerichte opleidingen (lerarenopleidingen, kunst, design, verpleegkunde, landbouw). Het totaal aan ingeschreven studenten ligt rond de 200.000.

Afgezien van de genoemde *University of Buckingham* zijn er geen private instellingen die graden mogen toekennen die als een hoger onderwijsgraad worden erkend. Wel zijn er in de sector van de *Further Education colleges* een aantal private aanbieders, maar hun opleidingen en graden worden niet als hoger onderwijs aangemerkt. Het gaat hier om secretaresseopleidingen, computer opleidingen, en opleidingen in de marketing of het verzekeringswezen. Als er al hoger onderwijs wordt aangeboden (meestal in gebieden als management en recht) worden de graden gevalideerd door een erkende universiteit (vaak de *Open University*). Andere opleidingen van private aanbieders onttrekken zich aan het (kwaliteitstoe-) zicht.

Alle universiteiten en colleges ontvangen publieke bekostiging (*block grants*) van de HEFCE. De middelen voor onderwijs worden verdeeld op grond van een formule waarin het aantal ingeschreven studenten en de verdeling daarvan over de verschillende disciplines de hoofdrol spelen. Er worden vier *price groups* van opleidingen onderscheiden om rekening te houden met kostenverschillen tussen opleidingen. Naast deze middelen genereren instellingen (universiteiten) publieke middelen voor onderzoek en private middelen uit collegegelden (zie hieronder). De middelen voor onderzoek zijn afhankelijk van de kwaliteit en het volume van onderzoek.

Per instelling worden in beginsel de aantallen studieplaatsen bekostigd die overeenkomen met de door de overheid / HEFCE gepercipieerde volumecapaciteit van de aan de instellingen verbonden faculteiten/afdelingen. De instellingen selecteren aan de poort. Daarbij vormen de scores op het zogenaamde *A-level* (middelbare school) een belangrijke grond voor toelating of afwijzing. De overheid heeft geen bemoeienis met de beslissing welke studenten voor de beschikbare plaatsen in

aanmerking komen. Dit is een zaak van de instellingen en faculteiten die een eigen toelatingsbeleid voeren.

Voor het opleiden van de jaarlijks overeengekomen aantallen studenten sluit de HEFCE een contract (*funding agreement*) met de afzonderlijke instellingen. Dit contract is in globale termen opgesteld en geeft instellingen enige flexibiliteit ten aanzien van de mix van ingeschreven studenten. Voorwaarde is wel dat het (met de tarieven gewogen) aantal studenten in de buurt blijft van de beschikbaar gestelde HEFCE middelen. Instellingen dienen dus het aantal overeengekomen studieplaatsen dicht te benaderen met hun inschrijvingen, maar kunnen enigszins schuiven in de mix van voltijd- en deeltijdstudenten of disciplines. Is er een te grote afwijking tussen werkelijkheid en plan dan kan dat leiden tot een financiële sanctie voor de instelling.

Naast de basisbekostiging die instellingen op grond van de formulebekostiging ontvangen, kunnen ze op basis van gefundeerde groeiplannen meedingen naar middelen voor extra studieplaatsen (*additional funding places*). Daartoe is een systeem van *tendering* bedacht om groei in bepaalde opleidingsgebieden te bevorderen. Overigens zijn de middelen voor extra studieplaatsen relatief beperkt (enkele procenten van de totale *HEFCE funding*).

Er zijn dus geen ‘echte’ private hoger onderwijsinstellingen die publieke middelen ontvangen. Wel zijn er op andere onderwijsniveaus discussies over de vraag of private scholen subsidie mogen krijgen – bij voorbeeld voor het geven van onderwijs volgens / in een bepaalde filosofie of geloofsleer. Daarnaast zijn er onder de *Further Education Colleges* enkele aanbieders die met succes voor bepaalde opleidingen een beroep hebben gedaan op HEFCE bekostiging.

Er is geen sprake van een politieke lobby van de kant van private aanbieders. De University of Buckingham gaat er zelfs prat op dat ze volledig is afgeschermd van enige overheidsinvloed. Wel is er op het niveau van het postgraduate onderwijs (na de bachelor's graad) sprake van een grijs gebied van aanbieders die afstandsonderwijs en on-line onderwijs aanbieden. Voor sommige van deze initiatieven is er overheidssubsidie, maar de omvang van de steun is zeer beperkt. Bovendien maken bij vrijwel alle postgraduate onderwijsinitiatieven de traditionele universiteiten gebruik van hun status / monopoliepositie en mogelijkheid om geaccrediteerde graden te verlenen. Nieuwe private aanbieders hebben vrijwel geen kans in de concurrentie met de gesubsidieerde sector.

Buitenlandse aanbieders van hoger onderwijs komen niet voor publieke, Britse bekostiging in aanmerking als ze zich op de Britse markt begeven. Deze situatie zal ook in de toekomst waarschijnlijk niet veranderen.

Het hoger onderwijs in Engeland wordt verzorgd door instellingen die publiek worden bekostigd. Buiten deze instellingen is er geen serieus alternatief. Het hoger onderwijs is dus een publieke aangelegenheid.

4.3 Bekostiging van opleidingen

Wat betreft de opleidingen en opleidingsniveaus die worden bekostigd door de funding council herhalen we dat een hoger onderwijsinstelling bekostiging ontvangt voor de met de HEFCE overeengekomen hoeveelheid en mix van studenten. De bekostiging is formule-gedreven. De ingeschreven studenten die meetellen in de formule zijn Britse en EU-studenten in:

- *undergraduate (bachelor's)* programma's
- *taught Master's* programma's
- *Master's by research* programma's, voorzover ze zich in hun eerste jaar bevinden (of eerste en tweede jaar als ze part-time studeren).

Dus voor alle ingeschreven Master's studenten krijgt de instelling één jaar bekostiging. (De meeste *taught Masters* studeren overigens in deeltijd.)

De *Masters by research* studenten in hogere (tweede en derde) jaren worden via de onderzoeksbekostiging-formule bekostigd. In de formule van de onderzoeksbekostiging speelt het aantal PG research studenten een rol.

Deeltijdstudenten tellen mee voor een zeker percentage. Daartoe wordt hun studielast vergeleken met die van een voltijdstudent. Meestal zal dit betekenen dat ze voor 50% worden meegeteld. Dit geldt ook voor *sandwich* studenten die studie en stage combineren. De drie categorieën worden in voltijdsequivalenten uitgedrukt en vermenigvuldigd met een wegingsfactor om zo de totale *student load* te berekenen. De wegingsfactor is een weerslag van de kostenverschillen tussen vier brede groepen van disciplines, de *price groups* A tot en met D:

<i>price</i>	omschrijving	weging
--------------	--------------	--------

<i>group</i>		
A	De klinische fase van de opleidingen medicijnen, tandheelkunde en diergeneeskunde	4,5
B	De <i>laboratory-based</i> opleidingen (natuurwetenschappen, techniek, en de pre-klinische fase van medicijnen en tandheelkunde)	2
C	De opleidingen met een studio-, laboratorium-, of veldwerk element	1,5
D	Alle andere opleidingen	1

De lerarenopleidingen worden los van de HEFCE bekostigd (door de *Teacher Training Agency*). Bekostiging voor opleidingen in de verpleeg- en verloskunde is afkomstig van de *National Health Service* (NHS). Ook verstrekt de NHS voor de klinische fase van opleidingen in de medicijnen en tandheelkunde middelen voor de ‘werkplaatsfunctie’.

Nadat het gewogen totaal is berekend worden enkele opslagen berekend om met extra kosten rekening te houden als gevolg van speciale kenmerken van studenten en instellingen.

Zo zijn er (overigens geringe) opslagen voor het aantal deeltijdstudenten, studenten ouder dan 25 jaar, en studenten in langere opleidingen (met relatief veel cursusweken per jaar). De leeftijd van de student speelt dus niet mee in de bekostiging, behalve dan door de weging. De instellingskenmerken die tot een opslag op de bekostiging leiden zijn het gesitueerd zijn in Londen, het gegeven of een instelling relatief klein is (minder dan 1000 fte studenten), in oude of historische gebouwen is gehuisvest, of met excessieve pensioenlasten wordt geconfronteerd.

Masters by research studenten kunnen meedingen naar beurzen (*scholarships, bursaries, fellowships*) die door *Research Councils* worden verstrekt. Het gaat hier echter om een kleine minderheid van de studenten. De *Research Council* betaalt dan ook het collegegeld van de student (tot een zeker maximum) dat door de instelling zelf wordt vastgesteld. Studenten die niet een dergelijke beurs hebben, betalen het collegegeld zelf, maar kunnen in sommige gevallen worden ondersteund uit de eigen middelen van de instelling (uit projectmiddelen of via instellingsbeurzen). De universiteiten van Oxford en Cambridge verstrekken overigens uit eigen middelen meer beurzen aan master’s studenten dan de *Research Councils*. Ondernemende universiteiten als die van Warwick gebruiken een deel van de contractinkomsten om *research masters* te ondersteunen.

In alle andere gevallen moeten studenten die geen postgraduate beurs hebben weten te bemachtigen het collegegeld uit eigen middelen betalen. We gaan in de volgende paragraaf uitgebreider in op de collegegelden in Engeland.

De diverse typen opleidingen en graden overziende kunnen uit recente cijfers van de HEFCE de volgende cijfers worden afgeleid: Van de 900.000 studenten (fte) die in Engeland door de HEFCE worden bekostigd zijn er 88% als undergraduate ingeschreven, 10% als *postgraduate teaching* (*taught masters*, etc.) en 1,5% als *postgraduate research* (*research masters*).

De meeste studenten (40%) zitten in *price group* D, de minste in A (1,8%). Zowel in *price group* B als C zit ongeveer 30% van het aantal ingeschreven studenten. De nadruk in Engeland ligt (net als in Australië) dus op het undergraduate onderwijs. Deze nadruk blijkt ook uit de relatief grotere eigen bijdrage die studenten moeten doen in de kosten van hun opleiding.

4.4 Studiefinanciering

Alvorens op de studiefinanciering in te gaan is het van belang om op de collegegelden te wijzen die in Engeland (al geruime tijd) bestaan. Tot 1997/98 waren de collegegelden in het VK aanzienlijk, ze lagen tussen de 1.300 en 5.000 pond voor een bachelor opleiding. Voor de Britse voltijdstudenten werd dit collegegeld echter vergoed door de *Local Education Authority* (LEA). Voltijdstudenten hoefden dus zelf niets te betalen. Deeltijdstudenten moesten het collegegeld uit eigen middelen betalen.

Mede als gevolg van de aanbevelingen van het *Dearing Committee* (een commissie van deskundigen onder leiding van Ron Dearing) werd dit systeem aangepast. Vanaf het academisch jaar 1998/99 gingen alle voltijd undergraduate studenten 1000 pond betalen. Het tarief voor de Bachelors is uniform, en inmiddels opgelopen tot 1100 pond (1.500 Euro) in 2002/2003. Hiermee wordt ongeveer 25% van de opleidingskosten gedekt.

Niet alle studenten hoeven echter het collegegeld te betalen. Als studenten afhankelijk zijn van hun ouders en het ouderlijk jaarinkomen is lager dan £20.000 is er geen collegegeld verschuldigd. Het gaat hier om 42% van alle studenten. Boven de £30.000 moet het volledige tarief worden betaald. Daartussen wordt een glijdende schaal gehanteerd. Minder dan een derde van de studenten betaalt overigens het volledige tarief. Ook deeltijdstudenten kunnen een deel van het collegegeld kwijtgescholden krijgen als ze een laag inkomen hebben of van een uitkering leven. De leeftijd van

de student wordt niet in aanmerking genomen bij de hulp die voor de betaling van collegegelden beschikbaar is. De inkomenstoets wordt door de LEA uitgevoerd.

Voor verschillende opleidingen zijn er speciale regelingen voor het collegegeld, zoals voor toekomstige leraren, medische beroepen, verplegend personeel en maatschappelijk werkers. Deze regelingen komen er op neer dat (een deel van) de opleidingskosten worden vergoed. De vergoedingen zijn deels afkomstig van de betrokken ministeries, zoals het *Department of Health*.

Na een lange periode van discussies over hervorming van de collegegelden is eind januari 2003 een *White Paper* gepubliceerd over de toekomst van het hoger onderwijs (*The Future of Higher Education*). Een belangrijk element in dit beleidsdocument is de invoering van collegegelddifferentiatie in het hoger onderwijs. Instellingen krijgen de vrijheid om het collegegeld te variëren tussen 0 en £3000 (€ 4575). Voorwaarde is wel dat de instellingen een zogenaamde ‘*Access agreement*’ sluiten met een nieuw te installeren *Access Regulator* (of OFFA: *Office For Fair Access*). In deze overeenkomsten worden afspraken gemaakt over hoe de instellingen de toegankelijkheid zullen waarborgen en verbeteren. De *Regulator* kan de toestemming voor variabele collegegelden intrekken als een universiteit zich niet houdt aan de gemaakte afspraken in de *Agreement*. Over de taak en bevoegdheid van deze *Regulator* is nog veel discussie.

Over de postgraduate collegegeldtarieven het volgende:

De tarieven voor de *taught master* studenten worden door de instelling zelf vastgesteld. Met enkele uitzonderingen (MBA's) liggen deze tussen de twee en drie maal het undergraduate tarief (van 1125 pond).

De research masters studenten met een *scholarship* (zie vorige paragraaf) betalen geen collegegeld, dit wordt door de Research Council betaald, voorzover de betreffende studenten een beurs van deze Research Councils hebben weten te bemachtigen en de tarieven niet uitstijgen boven een zeker maximum. Andere research masters betalen wel een door de instelling vastgesteld collegegeld. De tarieven variëren per instelling, maar minder dan voor de taught masters. Overigens wordt voor meer dan een derde van de part-time studenten het collegegeld door de werkgever betaald.

Over de *studiefinanciering* die studenten wordt geboden ter dekking van de kosten van levensonderhoud het volgende:

Tot 1998/99 bestond een systeem van beurzen en leningen voor voltijdstudenten. De beurs was inkomensafhankelijk en afhankelijk van de leefsituatie van de student (*independent/ living with parents / in-/outside London*). Leningen waren voor eenieder beschikbaar. Na dat jaar werden de beurzen afgeschaft (met enkele uitzonderingen voor speciale gevallen: *access and hardship funds*) en vervangen door leningen die naar rato van het later verdiende inkomen worden afgelost.

De studielening is beschikbaar voor voltijd-, deeltijd- en sandwich-studenten beneden de 55 jaar. Een lening is er ook voor mensen die eerder in het hoger onderwijs hebben gestudeerd. Als de aanvrager tussen de 50 en 54 jaar oud is moet hij / zij aantonen dat er plannen zijn om later te gaan werken. De leeftijdsgrens was in het recente verleden minder flexibel.

Als de aanvrager in deeltijd wil studeren is er altijd een inkomenstoets. Deze is er ook als de student afhankelijk is van zijn / haar ouders en in voltijd studeert. In dat geval wordt een kwart van de lening afhankelijk gemaakt van het ouderlijk inkomen; de rest van de lening is onafhankelijk van het inkomen (*basic entitlement*). Het bedrag dat kan worden opgenomen is afhankelijk van de leefsituatie van de student (*living with parents / away from home, in London / elsewhere*).

De lening en de (eventueel gedeeltelijke) kwijtschelding van collegegeld is er alleen voor studenten die aan een publiek bekostigde hoger onderwijsinstelling studeren of aan enkele speciaal aangewezen (d.i. erkende) private instellingen. De lening is beschikbaar voor voltijdse opleidingen en deeltijdopleidingen die meer dan een jaar duren. Dat de deeltijdopleiding meer dan een jaar moet duren betekent dat alleen 'substantiële' opleidingen voor steun in aanmerking komen.

Studenten in een postgraduate opleiding (met uitzondering van die in lerarenopleidingen) zijn uitgesloten van studiefinanciering (lening en collegegeldreductie). Hoewel deze keuze (bij sommigen) ter discussie staat, kan het recente voornemen van de minister om de instellingen vrij te laten in het vaststellen van hun collegegelden betekenen dat geschikte kandidaten voor een research master opleiding problemen kunnen krijgen met het betalen van het collegegeld. De studenten zullen bij (naar verwachting) stijgende collegegeldtarieven in de undergraduate en de masters fase een grotere schuld opbouwen.

Over de lening is geen reële rente verschuldigd. De schuld neemt slechts toe met het inflatiepercentage. Zolang de rente wordt gesubsidieerd wil de regering de inkomenstoets bij de

lening handhaven. Er is namelijk argwaan ten aanzien van ‘*middle class kids*’ die een lening zouden willen opnemen alleen vanwege de lage rente.

Studenten die al eerder een hogere opleiding hebben gevolgd aan een publiek bekostigde instelling en daartoe studiefinanciering hebben ontvangen komen in principe niet meer in aanmerking voor studiefinanciering of collegegeldreductie. Er zijn wel mogelijkheden als de opleiding voortijdig werd afgebroken, maar in het algemeen geldt dat, als reeds een opleiding is afgerond, voor de tweede opleiding een beroep moet worden gedaan op private banken die ‘*career development loans*’ verstrekken. Sommige van deze faciliteiten komen in aanmerking voor overheidssteun in de vorm van een subsidie op de rente gedurende de tijd dat de student studeert. De rentevoet wordt opgetrokken tot een marktconform percentage zodra de afgestudeerde werk heeft gevonden. Dergelijke leningen worden veel gebruikt voor MBA- en rechtenstudenten.

Als gediplomeerden een tweede hogere masters of *doctoral* opleiding willen volgen zullen ze in het algemeen niet voor *postgraduate awards* in aanmerking komen omdat dergelijke beurzen in de competitie vooral zullen worden toegekend aan ‘nieuwe studenten’.

In de recente plannen van de overheid worden aanzetten gegeven om het onderscheid voltijd / deeltijd irrelevant te verklaren voor de financiële steun die studenten wordt geboden. Het onderscheid wordt meer en meer als kunstmatig beschouwd. Steeds meer voltijdstudenten verrichten betaald werk, deels vanwege financiële omstandigheden, deels vanwege de wens om een bepaalde levensstijl te kunnen volhouden.

In de recente plannen van de minister zijn er een aantal maatregelen voorgesteld om de toegankelijkheid te waarborgen.

Studenten uit gezinnen met lagere inkomens krijgen £1100 (€ 1650) per jaar vergoed voor de collegegelden, vergelijkbaar met het huidige systeem. De vergoeding wordt afgebouwd, vergelijkbaar met het huidige systeem, tot nul voor een gezinsinkomen van £30.000 of hoger. In aanvulling hierop wordt er een toelage geïntroduceerd voor de kosten voor levensonderhoud van £1000 per jaar voor studenten uit gezinnen met een inkomen onder de £10.000 (met een aflopend bedrag tot inkomens van £20.000).

Voor de leningen blijft het huidige terugbetalingsregime van kracht, met dit verschil dat de drempel voor terugbetalen wordt verhoogd van £10.000 naar £15.000. De aflossing is 9% van het inkomen boven deze drempel. De studieschuld wordt geïndexeerd, maar er wordt verder geen rente berekend.

In het verleden is er relatief weinig financiële steun voor levenslang leren geweest in het VK. Iedereen kent nog het experiment dat drie jaar geleden werd ingezet en waarbij studenten een *individual learning account* van 150 pond kregen om een beroepsgerichte cursus te volgen. Aan de cursussen en de status (publiek-bekostigd – privaat) van de aanbieder werden vrijwel geen eisen gesteld, met als gevolg dat er op grote schaal fraude werd gepleegd. Het experiment werd dan ook na een jaar beëindigd. Deze ervaring heeft het ministerie van onderwijs ertoe gebracht om ideeën waarbij publiek geld terecht zou kunnen komen bij private aanbieders van (postgraduate) onderwijs voorlopig af te houden.

5. Australië

5.1 Institutionele en programmatische differentiatie

Het hoger onderwijs in Australië vertoont nog steeds sterke trekken van het Britse, of beter gezegd het Schotse model, waarop het is geënt. Zoals in veel andere landen het geval is geweest, vindt een daadwerkelijke expansie van het systeem plaats rond de jaren '60. Een aantal nieuwe universiteiten wordt in het leven geroepen, de vraag naar hoger onderwijs neemt aanzienlijk toe en een nieuw type instelling wordt opgezet, het *College of Advanced Education*. Als redenen hiervoor kunnen worden genoemd: (a) het vergroten van de diversiteit in een tot dan toe sterk homogeen systeem, (b) het beheersen van de kosten en (c) de onderkenning dat het traditionele universitaire onderwijs wellicht niet geschikt zou zijn voor iedereen. De *Colleges* werd dan ook een toegepaste rol toebedacht.

Dit binaire systeem met enerzijds universiteiten en anderzijds Colleges heeft stand gehouden tot 1988. Door de jaren heen hebben de Colleges zich ontwikkeld tot meer omvattende hoger onderwijsinstellingen met programma's die in veel opzichten moeilijk van de universitaire waren te onderscheiden, met onderzoek dat meer en meer een belangrijke en niet strikt toegepaste plaats begon in te nemen, en met een studentenpopulatie die mede als gevolg van de expansie van beide sectoren niet meer duidelijk verschilde. De voorgestane vergroting van diversiteit in het systeem is hierdoor niet bereikt.

In het beleidsdocument *Higher Education: A policy statement* is dit door de federale overheid mede aangegrepen om het binaire systeem te vervangen door het *Unified National System* waarin slechts universiteiten bestaan. Sommige Colleges werden direct opgewaardeerd tot universiteiten, andere verkregen deze naam door onderlinge fusie en weer andere fuseerden met bestaande universiteiten. De 19 universiteiten en 69 colleges transformeerden aldus in 36 universiteiten.

Binnen het *Unified National System* bestaat formeel slechts één type instelling: de universiteit. Instellingen worden geacht individuele profielen te ontwikkelen en langs deze weg een bepaalde vorm van functionele differentiatie tot stand te brengen. Informeel heeft dit geleid tot een onderscheid in vier typen instellingen: de oude, traditionele onderzoeksuniversiteiten zoals Sydney en Melbourne, de technologische universiteiten, de 'jongere' universiteiten ontstaan in de jaren '60-'70, en de universiteiten die zijn ontstaan door onderlinge fusies van de Colleges.

Naast de universitaire sector bestaat in Australië de zogenaamde TAFE (*Technical and Further Education*) sector, die formeel geen deel uitmaakt van het hoger onderwijssysteem, maar waarin wel bepaalde vormen van hoger onderwijs, met name op sub-degree niveau, worden aangeboden. Het betreft hier sterk beroepsgericht onderwijs, voor een belangrijk deel te vergelijken met het Nederlandse MBO.

Het Australische onderwijs is vrij gedifferentieerd wat betreft de typen programma's die worden aangeboden. Conform het Angelsaksische model waarop het is gegrondvest zijn de voornaamste programma's de *bachelor's*, *master's* en de *Ph.D.* Daarnaast bestaat een aantal kortere programma's van een lager niveau waaronder de *certificates* en *advanced certificates* die uitsluitend in de TAFE sector worden aangeboden.

Het *bachelor* programma is de meest gevolgde opleiding, met een nominale studieduur van meestal drie jaar. De zogenaamde *honours* programma's duren vier jaar, vanwege de verdere specialisatie in beroepsgerichte zin dan wel de voorbereiding op verder onderzoekswerk die ze bieden. De *honours degree* geeft dan ook rechtstreeks toegang tot de doctoraatsopleidingen. Instellingen kunnen ook *graduate certificate* cursussen aanbieden. Dit zijn beroepsgerichte programma's variërend van _ tot 1 jaar, bedoeld om bepaalde professionele vaardigheden verder uit te diepen of te verbreden. Veelal worden zij als part-time opleidingen gevolgd. Deze opleidingen kunnen ook de helft vormen van een *graduate diploma*, dat derhalve een opleidingsduur van 1-2 jaar kent, feitelijk dezelfde doelstellingen heeft, maar een grotere verdieping of verbreding van het kennisgebieden betreft. De opleidingen worden met name aangeboden in de sociale- en maatschappijwetenschappen.

De *Master's* programma's variëren in duur van 1 tot twee jaar en kunnen zowel beroepsgericht als wetenschappelijk zijn. In het eerste geval wordt gesproken over *Master's by coursework*, zoals bijvoorbeeld het MBA. *Coursework masters* zijn vergelijkbaar met de Engelse *taught masters* en hebben veelal als doel *professional development*. In het tweede geval is sprake van *Master's by research* opleidingen, die veelal dienen als voorbereiding op verdere studie.

Het hoogste niveau van opleiding is de *doctoral degree* waarbij een onderscheid kan worden gemaakt in de traditionele *Ph.D.* opleiding die tenminste drie jaar duurt en een sterke onderzoekscomponent heeft en de nieuwere vormen van professionele doctoraten die een sterkere cursuscomponent in zich hebben. Deze laatste vorm is sterk geënt op het Amerikaanse *professional doctorate* en is met name te vinden in de disciplines architectuur, onderwijs en recht.

5.2 Bekostiging van instellingen

De staten en *territories* in Australië zijn verantwoordelijk voor de regulering van het hoger onderwijs – en niet de federale overheid (*Commonwealth*). Wel heeft de federale overheid een grote invloed vanwege de bekostiging. De *Higher Education Funding Act* van 1988 is de wet die de instellingen noemt die voor publieke bekostiging in aanmerking komen. Het gaat hier om 39 publieke instellingen en de private *University of Notre Dame*. Twee andere private *colleges* ontvangen ook nog beperkte overheidsbekostiging op contractbasis (*Avondale* en *Marcus Oldham*). De bekostiging voor deze twee colleges is alleen bedoeld voor onderwijstaken en wordt vooral verstrekt vanwege historische overwegingen. Bij de bespreking van de recente plannen van de Australische Commonwealth overheid hieronder gaan we verder in op de wens om een nieuwe rationale voor steun aan private aanbieders te introduceren.

Op grond van de *Funding Act* dienen de instellingen elk jaar een *educational profile* te overleggen. Daarin is onder andere informatie opgenomen over het aantal studenten per disciplinegroep, inclusief het aantal ‘*domestic fee-paying places*’ (zie hierna), dat de instelling voor een aantal jaren voornemens is aan te bieden. Deze gegevens worden in het bilaterale overleg tussen ministerie en instelling gebruikt. Dit overleg en de *profile submission* vervullen de functie van sturings- en verantwoordingsinstrument.

Universiteiten ontvangen een jaarlijkse lump sum (*block operating grant*) van de federale overheid voor een gespecificeerd aantal studenten (de *student load*) binnen de context van het *educational profile*. Deze lump sum is gebaseerd op afspraken over onderwijs en onderzoek. Een belangrijke variabele (*target*) is dus de *student load*, die is uitgedrukt in voltijds equivalenten (*equivalent full-time student units*, EFTSU). De target is een ‘basis plus groei’ en andere aanpassingen overeengekomen tussen instelling en minister. De bekostiging is daarmee in hoge mate incrementeel van aard, hoewel in oorsprong als basis wel een bekostigingsmodel (het *Relative funding model*) is gehanteerd dat rekening hield met de relatieve kostprijzen per student.

Momenteel zijn er 36 publieke universiteiten die alle publieke bekostiging ontvangen. Behalve de genoemde private universiteit (*Notre Dame*) die publieke bekostiging ontvangt zijn er nog twee private universiteiten (Bond, Deakin) die geen publieke bekostiging ontvangen. Verder dienen we nog de private (commerciële) arm van Melbourne University, *Melbourne U Private*, te noemen. Naast de publieke universiteiten vormen de private aanbieders van post-secundair onderwijs een

klein, maar groeiend segment van de Australische hoger onderwijsmarkt. Een studie van Louise Watson voor het Australische onderwijsministerie deelt deze in naar vier groepen: (a) de ‘*professional and industry associations*’ (11 stuks), (b) theologische colleges (16), (c) *niche market operators* (53) en (d) private universiteiten en colleges (6 stuks).

Volgens de enquête van Watson waren er in 1999 bijna 31.000 studenten ingeschreven aan private instellingen. Bijna driekwart studeerde in deeltijd (ter vergelijking: aan de publieke universiteiten studeert zo’n 17% in deeltijd). Uitgedrukt in voltijdsequivalenten is dit 3_ % van het totale aantal studenten in de hoger onderwijssector.

De benaming ‘universiteit’ wordt beschermd door wetgeving. Universiteiten worden slechts als zodanig door hun staat of *territory* erkend na een toets op academische en financiële gesteldheid. De publieke universiteiten, enkele gespecialiseerde publieke opleidingsinstituten en drie erkende private universiteiten (Deakin, Bond, Notre Dame) en het private *Melbourne College of Divinity* zijn ‘*self accrediting*’, dat wil zeggen dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en standaarden van de opleidingen en graden die ze aanbieden. Daartoe dienen ze over de noodzakelijke interne kwaliteitszorgsystemen te beschikken. Lijsten (*registers*) met erkende (*approved*) aanbieders en opleidingen worden bijgehouden door de *Australian Qualifications Framework* (AQF).

De niet-self accrediting aanbieders (de private aanbieders) kunnen hun afzonderlijke opleidingen door het betreffende staats-accreditatieorgaan laten erkennen zodat de graden de gewenste status krijgen en de ingeschreven (voltijd-) studenten recht hebben op studiefinanciering. Bij de erkenning wordt gekeken naar de kwaliteits- en de financiële standaarden van de aanbieder. Elke staat heeft zijn eigen erkennings- of accreditatieprocedures die diploma’s beschermt. Vanaf 1995 is er een *Australian Qualifications Framework* dat de diverse nationale graden definieert.

Hoewel na een brede nationale discussie die in 1998 werd gevoerd en resulteerde in het zogeheten (naar de voorzitter genoemde) West Report (*Learning for All*) de volgende zinsneden bevatte: “Restricting public funding to a certain set of public institutions represents one of the greatest impediments to the development of a private higher education sector in Australia, (West, p. 94)” en “The highly subsidised education at public universities makes it difficult for private institutions to compete for students on price” (p. 94), bleef de discussie over het *level playing field* voor publieke en private aanbieders lange tijd stil.

In Maart 2000 kwamen de ministers van onderwijs van de verschillende staten overeen dat een nationaal protocol geschapen werd voor de erkenning van nieuwe universiteiten en de accreditatie van opleidingen aangeboden door niet *self-accrediting* aanbieders. De *Australian Universities Quality Agency* (AUQA) werd in het leven geroepen als onafhankelijk audit orgaan dat onder andere toeziet op de accreditatie-organen die in de verschillende staten bestaan, met name de criteria die worden gehanteerd voor de erkenning van nieuwe universiteiten en niet-universitaire graden in het hoger onderwijs. Een van de motivaties voor de AUQA was om een basis te scheppen voor het erkennen van nieuwe potentiële aanbieders van hoger onderwijs.

Inmiddels is wederom een brede nationale discussie gevoerd, in gang gezet door een aantal discussiepapers (*Higher Education at the Crossroads*) opgesteld door het federale ministerie van onderwijs (*Department of Education, Science and Training*, DEST). In het kader van deze discussie zijn door een breed scala van belangengroepen, universiteiten, individuen, studenten en private aanbieders reacties opgesteld op de plannen en uitdagingen geschetst in het *Crossroads* paper van de minister. Na deze consultatieronde heeft de onderwijsminister (Bredan Nelson) in mei 2003 zijn hervormingsplannen bij de indiening van zijn begroting uiteengezet in het *white paper* getiteld “*Our Universities. Backing Australia’s Future*”.

Een onderdeel van deze plannen is de aanzet die wordt gegeven om de Commonwealth meer studieplaatsen aan (erkende) private instellingen te laten bekostigen en studenten aan private instellingen voor meer vormen van studiefinanciering in aanmerking te laten komen. De Commonwealth heeft te kennegegeven middelen beschikbaar te willen stellen voor 1400 studieplekken aan erkende (*eligible*) private instellingen. Deze 1400 plaatsen omvatten de 655 reeds bekostigde plaatsen aan Avondale College (lerarenopleidingen) en de University of Notre Dame (lerarenopleidingen, ICT en studieplekken voor aboriginals).⁶ De overige 745 studieplekken zullen worden toegewezen op basis van een inschatting van behoeften en prioriteiten door de Commonwealth in samenspraak met de States and Territories. Het gaat daarbij om studenten in de *National Priority Areas* (verpleegkunde en lerarenopleidingen) en andere opleidingen waar een nationaal belang aan wordt gehecht. Aldus wordt een nieuwe rationale gegeven aan de toekenning van publieke middelen aan private instellingen.

⁶ Naast deze verdubbeling van het aantal publiek bekostigde studieplaatsen aan private instellingen verhoogt de overheid ook het aantal plaatsen aan publieke instellingen. De Commonwealth wil de toekenning aan het private Marcus Oldham College met een eenmalig bedrag afkopen.

Een andere indicatie voor het meer gelijktrekken van het speelveld is het plan om studieleningen beschikbaar te stellen voor voltijdstudenten die buiten de door de overheid bekostigde *student load* vallen en als gevolg daarvan een kostendekkend collegegeld betalen (*full fee paying students*) aan publieke en erkende private hoger onderwijsinstellingen. Als het aan de regering ligt kunnen binnenkort studenten aan erkende private instellingen leningen opnemen die het mogelijk maken het instellingscollegegeld te betalen (FEE-HELP). Hierop komen we hieronder terug in de paragraaf over studiefinanciering.

Hoewel niet kan worden gesproken van een lobby door de private instellingen om voor overheidsbekostiging in aanmerking te komen, was er wel een roep vanuit deze sector om hun studenten voor studiefinanciering en HECS regelingen (zie hierna) in aanmerking te laten komen. Inmiddels lijkt, gelet op de recente overheidsplannen, dus aan deze roep gehoor te worden gegeven. Wel stelt de Commonwealth eisen aan private aanbieders die erkend willen worden:

- de betreffende opleidingen dienen geaccrediteerd te zijn;
- de instelling dient te zijn opgenomen in het AQF register van niet-self accrediting aanbieders die opleidingen aanbieden in lijn met het AQF;
- de instelling dient zich te onderwerpen aan de AUQA audit (die ook voor de publieke aanbieders geldt);
- de instelling dient garanties te geven voor het geval een opleiding niet blijkt te kunnen worden aangeboden (Tuition Assurance Scheme); dit is een soort vangnet;
- de instelling dient zich aan de richtlijnen voor verantwoording richting ministerie te houden.

5.3 Bekostiging van opleidingen

Zoals gezegd, is de publieke bekostiging van publieke universiteiten opgehangen aan de *student load target*. Over deze *target* wordt onderhandeld door ministerie en universiteit. Ook over de instroom per jaar worden afspraken gemaakt. Binnen de *student load* is er een minimumaantal *undergraduate* (3 tot 4-jarige) opleidingsplaatsen dat instellingen geacht worden op te vullen. Als het minimumaantal niet wordt gehaald kan in principe een financiële consequentie volgen.⁷ Dit *fully funded undergraduate* aantal is ingevoerd om ervoor te zorgen dat een minimumaantal *undergraduate* plaatsen in stand wordt gehouden. Wanneer dit minimum is gehaald mag een instelling de rest van de *operating grant* gebruiken voor *postgraduate* plaatsen of additionele *undergraduate* plaatsen. In 2003 zijn 395.270 bekostigde plaatsen voorzien, waarvan 374.155

⁷ Maar de prestigieuze *Australian National University* is erin geslaagd deze te voorkomen door extra *undergraduate* inschrijvingen in latere jaren te genereren.

(95%) voor *undergraduate* plaatsen en 19.750 voor *postgraduate coursework* plaatsen. Daarnaast worden nog 21.400 research masters plaatsen voor studenten bekostigd.

Als richtlijn werd in het midden van de jaren 90 de ratio 95:5 gehanteerd voor het aantal bekostigde undergraduates ten opzichte van het aantal bekostigde coursework postgraduates. Dit om het aantal postgraduate plaatsen enigszins te beschermen. Inmiddels zijn er overigens vele instellingen die deze ratio overschrijden omdat de overheid meer de nadruk is gaan leggen op undergraduate studieplaatsen. Als instellingen binnen de bekostigde *student load* willen schuiven tussen de twee typen studenten dient er normaalgesproken te worden onderhandeld met het departement. Daarbij kunnen *Two-for-one swaps* worden overeengekomen. *Undergraduate* plaatsen worden dan in een 2 : 1 verhouding omgewisseld voor *postgraduate* plaatsen. De meeste *swaps* vinden plaats van post-naar undergraduate.

De nadruk op undergraduate studenten wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het gegeven dat het ministerie van onderwijs (lees: de politiek) gevoelig is voor een eventueel tekort of reducties in het aantal beschikbare undergraduate plaatsen, omdat ouders van goed gekwalificeerde studenten die geen plek aan de universiteit weten te bemachtigen de neiging hebben om in de pers hun beklag te doen (undergraduate onderwijs staat dichterbij de burgers dan master's onderwijs). De tweede reden voor de nadruk op bachelor's is dat in het recente verleden een beweging in gang is gezet om het post-bachelor onderwijs separaat van het undergraduate onderwijs te bekostigen en buiten de *target setting* te houden.

Instellingen mogen vanaf begin 1998 maximaal 25% van het aantal ingeschreven Australische undergraduate studenten per opleiding inschrijven als "*domestic full fee paying undergraduates*". Deze studenten betalen een collegegeld waarvan het (door de universiteit vastgestelde) tarief dichterbij de buurt komt van een kostendeekkende eigen bijdrage (*full fee*). De instelling moet dan wel eerst zijn *undergraduate target* hebben gehaald. Aan de fee-paying studenten dient een collegegeld te worden gevraagd dat minstens gelijk is aan het minimum HECS-tarief (zie hieronder) verminderd met 25%. In 2002 komt dit neer op een minimum van A\$ 2.700. Voor deze additionele *undergraduate* studenten ontvangt de instelling van de Commonwealth een bekostiging van A\$ 2.700 per student. Dit staat bekend als marginale bekostiging (*marginal funding for over-enrolled places*).

In 2002 bedroeg het aantal *full-fee paying* Australische undergraduates 6.500 en in 2003 was dit aantal opgelopen tot 9.300 (2% op een totaal van 531.000). Omdat in de recente Review zorg werd uitgesproken over de impact van deze *over enrolments* op de kwaliteit van het Australische hoger onderwijs is in het recente plan van de minister voorzien dat er 25.000 extra bekostigde plaatsen beschikbaar komen in de komende jaren en de oorspronkelijke “*marginally funded places*” vervangen.

Daar staat echter tegenover het plan dat het maximum van 25% aan toegestane *over enrolments* zal worden verhoogd tot 50% (met uitzondering van medicijnen en door bedrijven bekostigde plaatsen). Als reden wordt aangevoerd het beter inspelen op behoeften en keuzes van studenten.

Het bestaande systeem van *block grants* gebaseerd op de incrementele systematiek zal in de toekomst worden vervangen door een nieuw *Commonwealth Grant Scheme* (CGS). Dit houdt in dat de instelling voor een in onderhandeling vastgestelde mix van studenten (undergraduate, en non-research postgraduate, naar discipline) een vast tarief per student ontvangt (variërend van A\$ 1.509 voor een rechtenstudent, A\$ 6.636 voor sociale wetenschappen, tot A\$ 15.400 voor een student medicijnen). Niet opgevulde plaatsen komen ter beschikking aan andere universiteiten. In de tariefstelling is de indeling herkenbaar die ook wordt gemaakt in het systeem van door de overheid vastgestelde eigen bijdragen van studenten, de HECS (*Higher Education Contribution Scheme*, zie hierna). De overheid draagt relatief minder bij aan de opleidingen die naar verwachting een hoog privaat rendement (relatief arbeidsloon na afstuderen) opleveren en draagt relatief meer bij aan opleidingen in de verpleging en lerarenopleidingen.

Higher degree research (d.i. *Ph.D.*- en *Master's by research*) studenten en *coursework postgraduate* studenten worden inmiddels voornamelijk separaat van de andere studenten bekostigd. De *higher degree research* (HDR) studenten via de onderzoeksbekostiging, namelijk het *Research Training Scheme* (RTS). Het aantal toegekende RTS plaatsen per universiteit is prestatiegedreven. Dit betekent dat het in de *profiles negotiations* overeengekomen aantal bekostigde studenten dat niet betrekking heeft op de undergraduate target vrijwel geheel betrekking heeft op *coursework postgraduates*. Deze studenten betalen allemaal een collegegeld volgens het HECS tarief, in tegenstelling tot de HDR studenten die meestal geen collegegeld betalen.

Bovenop het aantal publiek bekostigde plaatsen mogen universiteiten meer plaatsen voor *Master's by coursework* aanbieden. Studenten betalen in dat geval een kostendekkend collegegeld,

vastgesteld door de universiteit op basis van de opleidingskosten en de vraag in de markt. In eerdere plannen van de federale overheid werd de intentie uitgesproken om alle postgraduate *coursework masters* tot *full-fee paying* studenten te maken, maar al gauw bleek dat op terreinen als verpleegkunde en pedagogiek onvoldoende studenten het tarief konden opbrengen. Ook in de nieuwe plannen krijgen deze beide *National Priority* terreinen speciale aandacht.

Verpleegkunde en lerarenopleidingen zijn door de Commonwealth aangemerkt als aandachtsgebieden. Er heeft een *National Review of Nursing Education* plaatsgevonden en momenteel (2003) is er een *Review of Teaching and Teaching Education* gaande. De uitkomst daarvan is dat de overheid meer middelen aan deze opleidingen wenst te besteden, vooral aan de component praktische training. Er komen meer publiek bekostigde studieplaatsen beschikbaar. Om meer studenten over te halen op deze prioriteitsgebieden te gaan studeren wordt het collegegeld ten opzichte van andere opleidingen beperkt gehouden (tot een maximum van A\$ 3854 in het jaar 2005 – zie ook hieronder). Eerder hebben we al opgemerkt dat een deel van de plaatsen bekostigd aan private instellingen zullen liggen op de prioriteitsgebieden onderwijs en gezondheidszorg.

Voor een *master's by coursework* betalen studenten ofwel het door de overheid vastgestelde HECS tarief als collegegeld, ofwel een door de instelling vastgesteld tarief. Welke studenten onder welk regime vallen is afhankelijk van de beslissing die de universiteit maakt ten aanzien van de opvulling en verdeling van zijn bekostigde postgraduate coursework plaatsen. Soms wordt een aantal postgraduate plaatsen aangeboden aan Australische studenten op basis van overeenkomsten met werkgevers (inclusief overheidsdepartementen).

Het collegegeld voor de *full fee paying master's* ligt overigens veelal lager dan de *undergraduate fees* die instellingen vragen van de niet-publiek bekostigde Australische studenten. In 2000 liggen deze *undergraduate fees* per EFTSU tussen de A\$ 8.050 (onderwijs / lerarenopleidingen) en de A\$ 22.421 (diergeneeskunde). Voor postgraduate studenten liggen de collegegelden tussen de A\$ 6.224 en de A\$ 12.167 (bedrijfskunde, economie) en kunnen ze zelfs oplopen tot een bedrag van A\$ 24.000 voor MBA cursussen aan prestigieuze universiteiten. In de gebieden bedrijfskunde / management / economie studeren de meeste *fee-paying* studenten. Inmiddels zijn er bijna 35.000 full fee-paying Australische postgraduate studenten; dat is 69% van het totaal aantal postgraduates. Dit percentage is sterk toegenomen in de afgelopen jaren.

We merken nog op dat de leeftijd van een student niet in aanmerking wordt genomen bij het bepalen van de publieke bekostiging aan de instelling of het verschuldigde collegegeld. Verder geldt dat studenten die een tweede Bachelor's of Master's opleiding volgen volledig worden meegeteld in de bekostiging. Ook studenten die twee opleidingen tegelijk doen tellen twee keer mee, maar betalen ook twee keer collegegeld. Er zijn in de jaren 90 wel plannen geweest om hogere bijdragen van tweede studie studenten te vragen, maar deze zijn nooit tot uitvoering gekomen. Inmiddels is in de nieuwe plannen van de overheid het voornemen geïntroduceerd om *learning entitlements* in te voeren (zie volgende paragraaf) die er mede op zijn gericht om het publieke geld (instellingsbekostiging, dan wel studiefinanciering) meer te richten op studenten die voor het eerst aan hoger onderwijs deelnemen.

Veel Australische studenten schrijven zich in voor *double degrees* of *combined degrees* – waarbij ze vaak een meer algemene opleiding met een beroepsgerichte opleiding combineren (Bachelor of Arts/Bachelor of Law of Bachelor of Science/Bachelor of Commerce). Deze praktijk wordt niet belemmerd door de bekostigingsregels of restricties wat betreft recht op een bekostigde studieplaats.

5.4 Studiefinanciering

Alvorens in te gaan op de subsidies ter dekking van de kosten van levensonderhoud iets over de HECS (*Higher Education Contribution Scheme*). Over de HECS, het Australische stelsel van eigen bijdragen (collegegelden) van studenten is zeer veel geschreven – en met name in positieve zin. De Australische undergraduate en postgraduate coursework studenten die studeren op een door de overheid bekostigde plaats (zie hierboven) betalen een collegegeld, vastgesteld door de overheid. Dit collegegeld kan direct, bij aanvang van de opleiding (per semester), worden voldaan (*up-front*), maar de student kan er ook voor kiezen het na afloop (afstuderen, of verlaten van de universiteit) te betalen (*deferred payment*).

In het eerste geval ontvangt de student een korting van 25% op het verschuldigde collegegeld. In het tweede geval schiet de staat het collegegeld voor en gaat de student een schuld aan die hij / zij aflost na afloop van de studie. De aflossing geschiedt naar rato van het verdiende inkomen, boven een zekere drempel, en wordt door de belastingdienst geïnd. De reële rente op de schuld is nul (de schuld neemt toe met het inflatiepercentage). De HECS wordt daarom ook wel als een *income contingent loan* omschreven. Beter is echter de betiteling inkomensafhankelijke bijdrage. Het is echter geen *graduate tax*, omdat de betaling stopt als het volledige bedrag aan schuld is afgelost.

Toen de HECS in 1989 werd geïntroduceerd betaalden alle studenten hetzelfde tarief, onafhankelijk van de gekozen opleiding. In januari 1997 werd een naar drie groepen gedifferentieerd tarief ingevoerd om de verschillende kostenstructuren van opleidingen en de uiteenlopende verdien capaciteit van afgestudeerden tot uitdrukking te brengen. Voor het jaar 2003 zijn de HECS tarieven:

1. A\$ 3.680 (2.068 Euro) voor humaniora, sociale wetenschappen, kunst, verpleegkunde, lerarenopleidingen (de *Band 1* opleidingen)
2. A\$ 5.242 (2.945 Euro) voor wis- en natuurkunde, ingenieurswetenschappen, landbouw, economie, bedrijfskunde en andere praktijkgeïntendeerde opleidingen (de *Band 2* opleidingen)
3. A\$ 6.136 (3.447 Euro) voor recht, medicijnen, tandheelkunde, diergeneeskunde (de *Band 3* opleidingen).

De HECS inkomsten vloeien terug naar het hoger onderwijs via de *Higher Education (HECS) Special Account*, een bestemmingsfonds.

Tot 1997 bedroeg de HECS bijdrage ongeveer 23% van de gemiddelde kosten per student. Daarna liep dit percentage op tot 37%. De student is dus meer bij gaan dragen aan de kosten van zijn / haar opleiding. Overigens is, zoals uit veel evaluatie-onderzoek is gebleken, de invoering en aanpassing van de HECS niet ten koste gegaan van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De deelname vanuit de verschillende bevolkingsgroepen is niet significant gewijzigd als gevolg van de invoering van de HECS of de aanpassing ervan. Niettemin beschouwt de overheid de deelname vanuit het relatief lagere sociaal-economische segment van de samenleving als te laag en heeft ze recent plannen ontvouwd voor de introductie van beurzen gericht op ondervertegenwoordigde groepen (*Commonwealth Learning Scholarships*).

In januari 2001 werd de *Postgraduate Education Loan Scheme (PELS)* gelanceerd in de publiek bekostigde universiteiten. De PELS verschaft een lening aan postgraduate studenten die een niet-onderzoeksopleiding (*coursework Master's*, etc.) volgen en studeren op een niet door de federale overheid bekostigde plaats. De lening is bedoeld ter dekking van het collegegeld dat door de universiteit zelf wordt vastgesteld. Studenten die een plaats innemen die door de overheid wordt bekostigd vallen onder het HECS regime en betalen normaal gesproken een lager collegegeld. PELS is vergelijkbaar met HECS, met dit verschil dat de instelling geen korting (van 25%) geeft als het collegegeld vooraf (*up front*) wordt betaald.

Met de invoering van de PELS is er derhalve ook voor niet-HECS studenten de mogelijkheid om bij gebrek aan financiële middelen ter dekking van het collegegeld een beroep te doen op een ‘zachte’ (d.i. renteloze) lening. PELS is bedoeld om individuen (studenten, werkenden, werkzoekenden) te stimuleren om hun kennis te verrijken en nieuwe vaardigheden te verkrijgen. PELS is beschikbaar voor opleidingen aan de publieke bekostigde universiteiten (de publieke universiteiten en de 4 private universiteiten / colleges die overheidsbekostiging ontvangen). Vanaf 2003 komen ook studenten van de private *Bond University* voor PELS steun in aanmerking. De introductie van de PELS heeft een stijging van het aantal inschrijvingen in coursework masters en een stijging van het aantal opgenomen leningen tot gevolg gehad.

Research master's en *Ph.D.* studenten vallen niet onder de HECS, maar het is mogelijk om van deze studenten een collegegeld te vragen als ze niet onder het *Research Training Scheme* (zie boven) vallen of als ze hun studieduur (4 jaar voor een Ph.D.; 2 jaar voor een Master's) overschrijden.

In de recente plannen van de minister worden HECS en PELS aangepast. Het nieuwe stelsel heet HECS-HELP (*Higher Education Loan Programme*) Hoewel het basisidee (uitgestelde betaling van collegegeld) hetzelfde blijft, worden de regelingen op de volgende wijze aangepast:

- Universiteiten mogen voor hun *undergraduate* opleidingen het collegegeld zelf vaststellen tot een maximum dat verschilt voor dezelfde drie groepen van opleidingen (*Band 1 t/m 3*) die thans onder de gedifferentieerde HECS worden onderscheiden.
- De inkomensdrempel waarboven aflossing van HECS schuld plaatsvindt wordt opgehoogd en de aflossingspercentages worden licht verhoogd.
- De korting van 25% op het vooraf betalen van het collegegeld wordt verlaagd van 25% naar 20%.
- *Undergraduate* studenten die op een niet door de overheid bekostigde plaats studeren – de *full fee paying* studenten – kunnen vanaf 2005 ook aanspraak maken op een (zachte) lening. Dit heet FEE-HELP.
- Ook *undergraduate* en *postgraduate* studenten die aan *erkende private* instellingen studeren komen voor FEE-HELP in aanmerking (de erkenning houdt in dat de instelling voldoet aan kwaliteitsstandaarden en –controle, vergelijkbaar met de publieke universiteiten).
- Over de FEE-HELP lening is een rente verschuldigd die 3,5% boven het inflatiepercentage ligt.

- PELS wordt vervangen door FEE-HELP.

De maxima die aan het collegegeld per bekostigde plaats zijn gesteld voor de drie *Bands* liggen 30% hoger dan de geprojecteerde HECS tarieven:

Band 1: maximum collegegeld: A\$ 5.010

Band 2: maximum collegegeld: A\$ 7.137

Band 3: maximum collegegeld: A\$ 8.355

En voor de opleidingen die als *National Priorities* worden gezien (de lerarenopleidingen en opleidingen voor verplegende beroepen) geldt een maximum van A\$ 3.854 (het 'oude' HECS tarief).

Met name het plan om studenten die aan private, niet-publiek bekostigde instellingen studeren toegang te geven tot HECS-achtige faciliteiten (FEE-HELP) mag worden beschouwd als een verdere stap om een meer gelijk speelveld te creëren. In het begin van de jaren 90 werd een eerste stap gezet door ook voltijdse studenten aan geregistreerde private (dus niet-bekostigde) instellingen in aanmerking te laten komen voor studiefinanciering (YA, Austudy). Dergelijke studenten volgen echter veelal niet hoger onderwijs, maar post-secundair onderwijs dat vaak beroepsgericht is.

Buitenlandse studenten blijven in de toekomst een kostendekkend (of marktconform) collegegeld betalen dat door de instelling zelf wordt vastgesteld. Zoals bekend, studeren zeer veel (vaak Aziatische) studenten aan Australische universiteiten op een *full fee paying* basis; een mogelijkheid die sinds 1987 bestaat en die veel extra inkomsten voor de universiteiten genereert.

De *studiefinanciering* die aan studenten wordt verstrekt ter dekking van de kosten van levensonderhoud valt in twee hoofdvormen uiteen:

- *Youth Allowance*
- *Austudy*

De *Youth Allowance* (YA) is een beurs voor voltijdstudenten van 16 t/m 24 jaar. Ze is beschikbaar voor studenten aan de erkende (publieke en private) instellingen en degenen die een erkende opleiding volgen. De hoogte van de beurs is afhankelijk van de status van de student (uit-/thuiswonend; burgerlijke staat; wel/niet afhankelijk van de ouders) en het inkomen van de ouders.

Het is goed om op te merken dat de *Youth Allowance* onderdeel is van de sociale zekerheid. Het is niet specifiek op hoger onderwijs gericht. Het in voltijd volgen van een opleiding is een activiteit die recht geeft op YA. YA is ook bedoeld voor individuen die werkzoekend zijn of andere activiteiten verrichten die goedgekeurd 'approved' zijn (zoals vrijwilligerswerk). YA valt dan ook niet onder het werkveld van het ministerie van onderwijs.

Studenten die 25 jaar of ouder zijn op het moment dat ze gaan studeren ontvangen *Austudy*. Ook hier geldt de eis van een voltijdse studie aan een erkende instelling of opleiding. De leeftijd 25 jaar wordt als *age of independence* gezien.

Er zijn nog enkele aanvullende studiefinancieringsfaciliteiten voor studenten die *YA* of *Austudy* ontvangen, zoals de *Income Bank* en de *Student Financial Supplement Scheme*. De laatste is een leenfaciliteit waarmee de student een deel van de beurs kan omzetten in een lening die twee keer zo hoog is als het omgezette beursbedrag. Deze *Loans Supplement* bestaat sinds 1992. De lening is, net als de HECS, interestvrij en wordt afhankelijk van het later verdiende inkomen afgelost.

YA of *Austudy* is er niet voor Master's of Ph.D. studenten. Er zijn wel speciale beurzen voor *Master's by research* en *Ph.D.* studenten. Deze *postgraduate awards* zijn echter alleen in competitie te verwerven. Om succesvol te zijn dienen kandidaten uitstekende kwalificaties (studieresultaten) te kunnen overleggen (zoals een *first class honours bachelor* graad). Slechts een beperkt aantal research studenten ontvangt van de federale overheid een *scholarship* als bijdrage in de kosten van levensonderhoud (*Australian Postgrad Award, APA*). 1.550 nieuwe APA's werden in 2002 aan 11.000 nieuwe HDR studenten toegekend.

Master's by coursework studenten ontvangen geen studiefinanciering. De overheid benadrukt hiermee het meer op privaat rendement gerichte karakter van dergelijke opleidingen. Deze studenten worden geacht zelf meer bij te dragen aan de kosten van hun postgraduate opleiding.

Deeltijdstudenten ontvangen normaalgesproken *geen* studiefinanciering, tenzij ze actief op zoek naar werk zijn (*Newstart* beurs). Er zijn geen plannen om de studiefinanciering uit te breiden naar deeltijdstudenten. Bovenop de *YA* en *Austudy* is er geen kinderbijslag voor ouders met studerende kinderen.

Er zijn geen maxima gesteld aan de leeftijd waarop studenten in aanmerking komen voor studiefinanciering of HECS zijn verschuldigd. De leeftijd-onafhankelijkheid bestaat al ruim 30 jaar.

Eerdere opleidingen kunnen van invloed zijn op de vraag of een student voor *Austudy* in aanmerking komt. De duur van de studiefinanciering (*YA, Austudy*) is maximaal de normatieve studieduur plus zes maanden. Verder kan de maximale duur van de beurs worden verkort als al eerder een studie op hetzelfde niveau is gevolgd. Dat wil zeggen: studenten kunnen alleen *Austudy* ontvangen voor één hogere opleiding (onder het *Master's* niveau). Daarbij mogen opeenvolgende diploma's (van *certificate*, naar *associate*, naar *Bachelor*) gestapeld worden, maar als de student een tweede *bachelor degree* doet krijgt hij / zij alleen voor de 'onbenutte' tijd studiefinanciering. Hierboven hebben we reeds opgemerkt dat het studenten is toegestaan om *double degrees* te doen. In 1997 deden bijna 35.000 studenten (5% van de populatie) een *double degree* (in 5 jaar tijd).

Een ander nieuw element in de recent gepubliceerde plannen van de onderwijsminister is het verstrekken van *Learning entitlements* (leerrechten) aan Australische gekwalificeerde (potentiële) studenten. Deze *entitlements* geven recht op vijf jaar voltijds onderwijs (of een equivalente, langere tijd voor deeltijdonderwijs) op een door de overheid bekostigde plek. De minister heeft aangegeven dat langer studeren op een gesubsidieerde plek ten koste gaat van potentiële studenten die geen plaats hebben weten te bemachtigen. Studenten die langer studeren vallen derhalve uiteindelijk onder een kostendekkend (niet-HECS) collegegeld. Studenten die twee studies tegelijk doen of medicijnen studenten krijgen overigens meer leerrechten.

Het onderwerp 'leerrechten' staat dicht bij het onderwerp *levenslang leren*. Daarbij merken we allereerst op dat, vergeleken met Nederland, in Australië veel oudere (*mature*) studenten en studenten met een eerdere (initiële) opleiding of werkervaring zijn ingeschreven. Een kwart van de nieuwe bachelors studenten in 1995 was ouder dan 24 jaar.

Als het om de combinatie werken en leren gaat, zal het in de meeste gevallen om deeltijdonderwijs gaan. Daarover is hierboven al het nodige opgemerkt. Voltijd opleidingen geven recht op studiefinanciering (geen verdere belastingaftrek), deeltijdopleidingen niet.

Veel werkenden die cursussen volgen zullen dit doen in de TAFE sector. Dit is post-secundair onderwijs dat niet als hoger onderwijs wordt aangemerkt en waarvoor ook geen HECS-achtige faciliteiten bestaan.

Voor deeltijdstudenten die een opleiding volgen die relevant is voor hun werk bestaat de mogelijkheid om een deel van de studiekosten van de belasting af te trekken (*tax credits*). Dergelijke studiekosten moeten als *self-education expenses* worden aangemerkt en er moet aangetoond worden dat de cursus/opleiding kennis oplevert die tot het werkgebied behoort van de werknemer / zelfstandige. Als de cursus opleidt voor een ander beroep / werkterrein dan het huidige kan geen belastingaftrek worden geclaimd. Ook niet als de cursist werkloos is.

In de beginjaren '90 zijn studenten die aan erkende private (dus niet-bekostigde) instellingen een voltijdse studie volgen in aanmerking gekomen voor studiefinanciering (AUSTUDY, Youth Allowance). Het gaat hier veelal niet om hoger onderwijs, maar om *vocational* (beroepsgericht) onderwijs dat door de TAFE sector wordt aangeboden.

6. Duitsland

6.1 Institutionele en programmatische differentiatie

Het Duitse hoger onderwijs kent een lange en uitgesproken traditie, beginnend in 1386 met de stichting van de universiteit van Heidelberg. Eerder in dit rapport is reeds de naam van Wilhelm von Humboldt genoemd in verband met de oprichting van de universiteit van Berlijn en het ideaal van de eenheid van onderwijs en onderzoek en academische vrijheid.

De basis van het huidige hoger onderwijssysteem zoals zich dat in eerste instantie in de voormalige Bondsrepubliek ontwikkelde, werd gelegd in de jaren zestig. Vanuit het beleidsvoornemen om de instroom naar het hoger onderwijs te vergroten werd een drietal veranderingen doorgevoerd: een nationale afstemming van hoger onderwijsplanning; de vestiging van nieuwe universiteiten, en de creatie van een nieuw type instelling voor hoger onderwijs: de *Fachhochschule*. Hierbij moet worden aangetekend dat binnen de Duitse federale staatsvorm het hoger onderwijs onder de verantwoordelijkheid valt van de afzonderlijke deelstaten. De kaders van dit beleid worden op nationaal niveau aangegeven in het zogenaamde *Hochschulrahmengesetz* (HRG).

In de beleidsontwikkeling ten aanzien van het stelsel van hoger onderwijs heeft de universitaire opleiding lange tijd als model gefungeerd. Aanvankelijk werd in de lijn van het Humboldtiaanse model een systeem voorgestaan waarin alle opleidingen in het universitaire bestel zouden worden opgenomen en bestaande verschillen tussen de opleidingen zouden worden teruggebracht. Maar vooral bij de ingenieurswetenschappen werd rond 1960 een toenemende behoefte gevoeld toekomstige ingenieurs zowel een wetenschappelijke als een toepassingsgerichte opleiding te geven. Uiteindelijk heeft de unificerende trend zich niet doorgezet. Met het oog op internationale erkenning en de gelijkschakeling in EEG-verband besloten alle deelstaten eind jaren zestig de *Ingenieursakademien* en soortgelijke instellingen op te waarderen. Zij werden ondergebracht bij de in 1971 opgerichte *Fachhochschulen*, die tot het niet-universitaire deel van het hoger onderwijs zouden gaan behoren.

De universiteiten en de *Fachhochschulen* vormen de twee grootste sectoren van het Duitse hoger onderwijssysteem. Universiteiten worden gekenmerkt door hun brede spectrum aan richtingen van onderwijs en onderzoek en door hun promotie- en *Habilitationsrecht* (dat wil zeggen erkenning van de universitaire hoogleraar als wetenschappelijk onderzoeker). Sedert 1960 is het aantal universiteiten in het voormalige West-Duitsland gegroeid van 30 tot zo'n 100; een groei die vooral

het gevolg is geweest van het verlenen van de universitaire status aan reeds bestaande technische, theologische en pedagogische hogescholen.

Fachhochschulen (FHS) zijn vergelijkbaar met de Nederlandse hogescholen. Aan de FHS is ook ruimte gecreëerd voor het doen van onderzoek in de toegepaste sfeer. De FHS hebben hoogleraren. De FHS bieden geen breed scala van opleidingen; een substantieel deel van het opleidingsaanbod is gespecialiseerd in één hoofdgebied. Dit zijn vooral de technische en economische vakgebieden. De opleidingen voor maatschappelijk werk zijn later als *Fachhochschulen* ingericht.

Inmiddels zijn er in (het verenigde) Duitsland 345 instellingen met zo'n 1,8 miljoen studenten. Er zijn verschillende manieren om deze instellingen in te delen. De volgende typering is gebruikelijk:

- 183 *Fachhochschulen* (inclusief 31 *Verwaltungsfachhochschulen*).
- 92 Universiteiten, *Technische Universiteiten*, *Universitäten-Gesamthochschulen*, 6 *Pädagogische Hochschulen*, 18 *Theologische Hochschulen*;
- 46 *Kunsthochschulen* en *Musikhochschulen*.

De lengte van de programma's aan de FHS varieert – inclusief praktijkperiode – van drie tot 5 jaar, doorgaans verdeeld in twee fasen, de *Grundstudium* en de *Hauptstudium*. De opleidingen leiden tot de *Diplom* graad, bijvoorbeeld *Diplom-Ingenieur FH*. Het HRG van 1998 maakt het voor de FHS mogelijk om *bachelor* en *master* trajecten in te voeren naast het traditionele, aaneengesloten *Diplom* traject. Bachelor programma's duren 3 tot 4 jaar. Master programma's 1 tot 2 jaar. Als Ba en Ma trajecten op elkaar aansluiten mag de totale studieduur maximaal 5 jaar bedragen. Op dit moment is ongeveer een kwart van de opleidingen volgens de Ba-Ma structuur opgezet (vooral in de natuur- en ingenieurswetenschappen en de wiskunde), maar de inschrijvingen zijn nog relatief laag: 3% van de eerstejaars schreef zich in voor een Ba of Ma programma. De meeste Ba- en Ma-programma's zijn overigens ook nog in afwachting van accreditatie.

Verdere studie na de *Diplom* graad is mogelijk in *postgraduate Studiengänge*. Deze cursussen duren meestal 3 semesters en leiden tot een certificaat. Het is niet mogelijk om een doctor graad te behalen aan een FHS.

Aan de universiteiten bedraagt de studieduur (pre-Bologna) 4_ jaar (9 semesters; een aantal duurt langer: medicijnen duurt 6 jaar en drie maanden). Aan FHS bedraagt de studieduur 7 of 8 semesters. De meeste studenten studeren overigens een tot twee jaar langer (aan FHS is de gemiddelde

verblijfsduur 4,8 jaar). Ook bij de universiteiten is het programma opgedeeld in een *Grundstudium* en een *Hauptstudium*. Universitaire studenten die het eerste deel van hun studie afgerond hebben ontvangen hiervoor de *Diplomvorprüfung*. Dit is een diploma dat overigens vooral een administratieve rol speelt en niet als eindexamen wordt erkend op de arbeidsmarkt. Na afronding van de studie worden drie typen van titels onderscheiden: de *Diplomgrad*, *Magister*, en *Staatsexamen*. De eerste twee verschillen niet veel van elkaar – ze komen overeen met een mastergraad. De laatste betreft opleidingen voor bepaalde beroepen (medici, juristen, leraren) volgens normen van de overheid. Aanvullende of postdoctorale opleidingen leiden tot een *Lizentiatgrad*.

De HRG van 1998 maakt het ook voor universiteiten mogelijk om, naast *Diplom* en *Magister* programma's, Bachelor en Master programma's aan te bieden. Bachelor programma's duren 3 tot 4 jaar. Master programma's duren 1 tot 2 jaar. Als de beide trajecten op elkaar aansluiten is de toegestane maximale studieduur 5 jaar. Ook bij de universiteiten zijn reeds een aanzienlijk aantal Ba/Ma opleidingen, maar ook hier is de situatie als bij de FHS: nog relatief weinig inschrijvingen (3% van de nieuwe studenten zit in een Ba/Ma traject). In de deelstaat Nordrhein Westfalen staan op dit moment nog slechts 1400 studenten voor een master-opleiding ingeschreven.

Naast de genoemde hoger onderwijsinstellingen zijn er een aantal 'echte' private instellingen (zie volgende paragraaf). In totaal ongeveer 70. Zo'n 20.000 studenten zijn ingeschreven aan deze, veelal gespecialiseerde (monodisciplinaire) instellingen.

6.2 Bekostiging van instellingen

De overheidsbekostiging van de Duitse Hochschulen vindt vanuit twee niveaus plaats. Enerzijds ontvangen de universiteiten en Fachhochschulen (FHS) middelen van de federale overheid (*Bund*) en anderzijds van hun deelstaatregering. De federale overheid levert wat betreft de basisbekostiging alleen een bijdrage in de grote investeringen (infrastructuur, apparatuur). De meeste *Grundmittel* (eerste geldstroommiddelen voor onderwijs en onderzoek) worden door de deelstaat verstrekt.

De hoger onderwijsinstellingen die in aanmerking komen (*anerkannt* zijn) voor publieke bekostiging, worden genoemd in de wetgeving van de deelstaten. Er is – net als in Nederland – een onderscheid tussen openbare, door de overheid bekostigde private instellingen en 'echte' private instellingen. Alleen de *staatlich anerkannte Hochschulen* komen voor publieke bekostiging (*Zuschüsse*) in aanmerking. Van de bekostigde Duitse universiteiten is 10% privaat, bij de FHS is dit 20%.

In de deelstaat Nordrhein-Westfalen zijn er naast de openbare en publiek bekostigde universiteiten (15) en Fachhochschulen (12) slechts vier christelijke FHS die door de overheid zijn erkend en op basis van historische overwegingen op grond van specifieke wettelijke bepalingen worden bekostigd. Dit houdt in dat de deelstaat een contract afsluit met deze private instellingen waarin onder meer is vastgelegd dat de bekostiging is bedoeld voor personeelskosten en voor onderwijsdoelen wordt ingezet. De wetstekst geeft aan dat de uitgaven van de erkende FHS zich in verhouding tot het aantal studenten op een met de openbare FHS vergelijkbaar niveau moeten bevinden.

In de begroting van de deelstaat zijn de toewijzingen aan de universiteiten en FHS in afzonderlijke hoofdstukken genoemd. Zo ook die voor de *staatlich erkannte* instellingen. De bijdrage aan de *staatliche* instellingen is opgenomen in de overkoepelende begroting van het hoger onderwijs in de deelstaat. De begroting van elke universiteit en FHS is daar in opgenomen. Deze begroting is ingedeeld in “Titelgruppen”, dat wil zeggen afzonderlijke toewijzingen (*line items* in het Engels).

We geven hier het voorbeeld van de deelstaat Nordrhein-Westfalen (NRW), waar de begroting per instelling er als volgt uitziet:

- bedragen voor personeel (hier is het precieze aantal van de verschillende arbeidsplaatsen – de *Stellen* – voor hoogleraren C4, C3, C2, C1, voor wetenschappelijke medewerkers, en voor andere ambtenaren aangegeven)
- “*Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)*”, dat wil zeggen bedragen voor *sächliche Verwaltungskosten*, d.i. overige lasten)
- *Investitionen* (investeringen)
- *Titelgruppe 94 “Ausgaben für Lehre und Forschung”* (uitgaven voor onderwijs en onderzoek)
- *Titelgruppe 98 “Ausgaben aus Zuschüssen der DFG für Sonderforschungsbereiche”* (uitgaven uit subsidies van de *Deutsche Forschungsgemeinschaft* – een soort NWO)
- *Titelgruppe 99 “Ausgaben aus Beiträgen Dritter* (ook hier gaat het om onderzoekssubsidies die in competitie zijn verworven).

We laten hiermee zien dat de toewijzing zeer gedetailleerd is vastgelegd en niet zoals in Nederland als lump sum wordt toegekend.

Ten aanzien van de *Titelgruppe 94* merken we op dat in NRW alleen deze middelen voor onderwijs en onderzoek op grond van een formule worden toegewezen. Het gaat hier evenwel slechts om minder dan 10% (250 miljoen Euro) van de totale overheidsbijdrage voor het hoger onderwijs. De formule die daarbij worden gehanteerd neemt zowel input- als output (d.i. prestatie-) gerichte variabelen in aanmerking. De inputindicatoren zijn het aantal studenten in de eerste twee jaren van de opleiding⁸ en het aantal wetenschappelijk medewerkers. De outputindicatoren zijn het aantal uitgereikte diploma's (en promoties bij universiteiten) en de inkomsten verworven bij onderzoeksorganisaties. Elke indicator heeft zijn eigen gewicht en wordt onderscheiden naar drie verzamelingen van disciplines: (1) humaniora en sociale wetenschappen, (2) natuurwetenschappen, (3) ingenieurswetenschappen.

De inkomsten die instellingen op grond van deze formule weten te bemachtigen kunnen worden benut voor student-assistenten, materiële uitgaven (*Ausstattung*, b.v. overhead, beamer, etc.) en voor kleine investeringen, maar niet voor personeel.

Naast de aldus publiek bekostigde instellingen zijn er instellingen die door de overheid erkend zijn maar niet publiek bekostigd worden. Als voorwaarde voor de erkenning wordt door de overheid een financiële waarborg gevraagd om er zeker van te zijn dat de instelling de capaciteit heeft om het onderwijsprogramma gedurende langere termijn te kunnen aanbieden. De borg kan door iemand (persoon, stichting, bond, etc.) die de instelling ondersteunt, via de bank, gegeven worden.

Verder worden bij de erkenning formele en inhoudelijke eisen gesteld aan het curriculum en het personeel van de private instelling. Zo geldt als *Voraussetzung für die Anerkennung* dat het curriculum en het tentamenreglement van de instelling overeenkomstig de standaarden zijn die ook gelden voor de publiek bekostigde hoger onderwijsinstellingen ("*das Studium und die Abschlüsse auf Grund der Studien- und Prüfungsordnungen und des tatsächlichen Lehrangebotes den wissenschaftlichen Ma__stäben an staatlichen Hochschulen entsprechen*").

Naast de al genoemde vier Fachhochschulen is er in de deelstaat NRW slechts één universiteit die het als private instelling gelukt is een special positie, d.i. publieke bekostiging, te verwerven: de universiteit Witten/Herdecke. De overheid ondersteunt deze private universiteit reeds zeven jaar lang met aanzienlijke bijdragen. Dit is per contract geregeld.

⁸ Als benadering van de instroom van studenten.

Andere private instellingen proberen hun financieringsproblemen door deelname aan de verschillende federale en deelstatelijke onderzoek- en ontwikkelingsprogramma's op te lossen. Daarbij hebben ze weinig succes, omdat de activiteiten van de private instellingen concurreren met de al bestaande activiteiten van de publiek bekostigde instellingen. Private instellingen worden derhalve veelal van deelname uitgesloten omdat anders het openbare aanbod zou worden verzwakt. De private universiteit van Witten/Herdecke (ruim 1100 studenten) heeft dus als een van de weinige private instellingen toegang tot onderzoekssubsidies. Mede daardoor kan ze ook contracten met derden binnen halen. Een en ander betekent dat deze universiteit concurreert met de openbaar gefinancierde instellingen.

De private, niet-bekostigde hoger onderwijssector in Duitsland is relatief jong. Inmiddels zijn er een aantal kleine business schools die een selectief toelatingsbeleid voeren en een collegegeld vragen dat, afhankelijk van de opleiding, varieert van 160 tot 1600 Euro per semester.

Wat betreft de buitenlandse instellingen die actief zijn op de Duitse markt merken we op dat in de deelstaat NRW de wetgeving op dit gebied als modern kan worden gekwalificeerd: De EU-buitenlandse instellingen kunnen in NRW opleidingen via Duitse private instellingen aanbieden. Als voorwaarde geldt dat hun opleidingen en diploma's door de desbetreffende buitenlandse overheid worden erkend. De Duitse partner dient ook erkend te zijn door de deelstaat. Deze wetgeving geldt ook voor instellingen uit andere Duitse deelstaten. Overigens houdt de erkenning niet in dat publieke bekostiging van de deelstaat wordt ontvangen.

Volgens het ministerie van NRW zijn er op dit moment twee EU aanbieders die via Duitse instellingen een dependance willen beginnen.

6.3 Bekostiging van opleidingen

Zoals hierboven reeds is aangegeven is de jaarlijkse bekostiging die de universiteiten en FHS ontvangen van hun deelstaat overwegend inputgericht, dat wil zeggen ze is in belangrijke mate gekoppeld aan het aantal goedgekeurde formatieplaatsen (*Stellen*). Hoewel er wel normen (*Curriculnormwerte*) bestaan ten aanzien van het aantal studenten per personeelslid, worden de instellingen geacht alle studenten toe te laten die zich inschrijven. In geval voor een specifieke opleiding capaciteitsrestricties bestaan worden door een centraal toewijzingsorgaan de studenten over de instellingen verdeeld.

Alle door de instellingen aangeboden opleidingen worden bekostigd door de overheid. Dit geldt ook voor de mastersopleidingen die inmiddels tot het aanbod behoren, maar die nog relatief weinig inschrijvingen kennen. In de deelstaat NRW stimuleert de overheid de totstandkoming van Ba-Ma trajecten via de bekostiging op grond van *Titelgruppe 94* die is opgehangen aan het aantal afgegeven diploma's.

6.4 Studiefinanciering

Allereerst dienen we op te merken dat collegegelden in Duitsland tot op heden niet zijn ingevoerd voor de reguliere studenten aan de publiek bekostigde instellingen. Het debat over de eventuele invoering is heftig, met voorstanders die collegegelden als een eerste stap in de richting van een revitalisering van het Duitse hoger onderwijs zien en tegenstanders die het zien als een eerste stap in de richting van het opheffen van het open karakter van het systeem.

Waar voor- en tegenstanders van collegegelden het over eens zijn is dat het Duitse hoger onderwijs lijdt onder de onderfinanciering. Het publieke budget heeft geen gelijke tred gehouden met de stijging van de studentenaantallen en de kosten. Tot op heden ontbreekt het in Duitsland aan een op feiten gebaseerde discussie over een andere verdeling van de opleidingskosten over publieke en private partijen. De discussie is vooral van ideologische aard.

Niettemin bestaan er in een aantal Duitse deelstaten (zie onderstaande tabel, ontleend aan Ziegele⁹) al vormen van collegegeld:

- collegegelden voor lang studerenden
- collegegelden voor houders van een diploma
- inschrijfgelden

⁹ Frank Ziegele (2001): Remarks on the Implementation of Tuition Fees in Germany, Gütersloh: CHE Center for Higher Education Development.

staat	Baden-Württemberg (gepland in Saarland)	Beieren, Sachsen	Berlijn, Niedersachsen, Brandenburg
doel van het systeem van collegegelden	collegegeld als straf voor langzame studenten; prikkel voor efficiënt studiegedrag; reductie van verblijfsduur	beperk collegegeld-vrije periode tot de eerste opleiding en hef collegegeld voor afgestudeerden die een tweede opleiding volgen	eigen bijdrage; bijdrage aan administratiekosten
wie betaalt?	studenten die langer studeren dan studieduur plus 4 semesters	studenten in bezit van een Diplom of een Masters	alle studenten
wie ontvangt opbrengsten?	universiteiten (maar opbrengst vloeit in eerste instantie naar deelstaat die het herverdeelt t.b.v. onderwijsdoelen)	universiteiten	deelstaat
hoogte van collegegeld (per semester)	510 Euro	510 Euro (Beieren) 310 Euro (Sachsen)	51 Euro
kan collegegeld geleend worden?	nee	nee	nee

De tabel overziende kan worden geconcludeerd dat de reikwijdte en het effect van collegegelden zeer klein is. Het enige waarneembare effect in Beieren was een beperking van het aantal studenten dat relatief lang ingeschreven staat (vooral om als student te kunnen profiteren van subsidies op openbaar vervoer, culturele en sportvoorzieningen, etc).

Als tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud hebben studenten recht op studiefinanciering. De studiefinanciering is in belangrijke mate afhankelijk van het inkomen van de ouders (of de eventuele eigen verdiensten) van de student (en zijn partner). In principe is het de bedoeling dat de ouders van studerenden de kosten van levensonderhoud, reiskosten en studiekosten betalen en dat studenten tijdens hun studie bijverdienen en zodoende zelf in een deel van hun

onderhoud kunnen voorzien. Indien echter de financiële middelen van de ouders onvoldoende zijn staan er voor de student twee mogelijkheden open voor financiële ondersteuning:

1. Ondersteuning van overheidswege op basis van de *BaföG* (*Bundesausbildungsförderungsgesetz*);
2. Ondersteuning door middel van door particuliere organisaties verstrekte beurzen.

De studiefinanciering verstrekt door private organisaties is relatief beperkt. Zo bestaan stipendia voor zeer begaafde studenten die door de *Begabtenförderungswerke* (stichtingen gelieerd aan politieke partijen, kerkgenootschappen, bedrijfsleven en vakbonden) worden verstrekt. Verder kunnen afgestudeerden van universiteiten en FHS die een onderzoekersopleiding willen doen (leidend tot een PhD) een beurs krijgen van private stichtingen dan wel de (publieke) *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (DFG). Dergelijke onderzoekersbeurzen zijn zeer selectief.

De criteria voor de belangrijkste vorm van studiefinanciering, de *BaföG*, zijn dat de student bij aanvang van de studie niet ouder dan 30 jaar mag zijn en dat de student na zijn *Zwischenprüfung* of na het vierde semester (na de *Grundstudium*) aan het *BaföG* kantoor een bewijs (*Leistungsnachweis*) moet overleggen dat aangeeft dat hij / zij de voorafgaande 4 semesters met goed gevolg heeft afgesloten. Na afloop van de voor de desbetreffende studie vastgestelde (normatieve) studieduur (de *Regelstudienzeit*) wordt de *BaföG* beëindigd, dan wel maximaal met één jaar verlengd in de vorm van een lening. De verlenging wordt alleen gegeven indien mag worden verwacht dat de studie binnen een jaar zal worden afgerond. De maximale periode voor de studiefinanciering neemt niet in aanmerking of een student in die periode enige tijd zonder studiefinanciering heeft gestudeerd.

De studiefinanciering bestaat sinds 1990 voor de ene helft uit een gift (*Zuschu*) en voor de andere helft uit een renteloze lening (*Darlehen*). Tot 1990 bestond ze voor 100% uit renteloze leningen. De leningen dienen vanaf 5 jaar na het stoppen van de *BaföG* te worden afgelost in vaste maandelijkse termijnen.

De grenzen voor het ouderlijk inkomen die in aanmerking worden genomen zijn zodanig dat het merendeel (83%) van de studenten geen recht op *BaföG* heeft. Beseft dient echter te worden dat dergelijke ouders interessante compensaties in de fiscale sfeer (*Steuerfreibeträge*) wordt geboden,

zeker als hun studerende kinderen uitwonend zijn.¹⁰ Daarnaast – maar dat geldt voor alle ouders met kinderen jonger dan 28 jaar waarvoor een onderhoudsplicht geldt – ontvangen ouders kinderbijslag (*Kindergeld*).

In 1998 werd een hervorming van de BaföG aangekondigd die in 2001 zijn beslag kreeg. Hoewel fundamentele hervormingen werden bediscussieerd bleven de aanpassingen beperkt. Limieten voor ouderlijk inkomen en maandelijkse beurs- en leenbedragen werden opgehoogd. De relatief zachte leen- en aflossingsvoorwaarden bleven echter bestaan.

Studenten hebben alleen recht op studiefinanciering voor een eerste (initiële) opleiding tot en met de afsluitende Diplom, Magister of Master graad. Ook voor een opleiding die (direct) aansluit op en samenhangt met een initiële opleiding wordt meestal studiefinanciering verstrekt. Een master-opleiding wordt dus ondersteund als deze aansluit op een bachelor opleiding. Als een student wisselt van opleiding behoudt hij / zij zijn recht op studiefinanciering mits hij / zij dit doet vóór het vierde semester.

Als het om voortgezette en postgraduate opleidingen gaat (exclusief promotie-onderzoek leidend tot een *Doktorgrad*) bestaat er een veelheid aan *Zusatz-, Ergänzungs-, Aufbaustudien* en *Zweitausbildungen*. Deze zijn veelal te typeren als vervolgoopleidingen, die direct op de initiële opleidingen volgen. Voor deze opleidingen krijgen studenten echter geen BaföG. Studiefinanciering bestaat wel in de vorm van een kredietfaciliteit (*Bildungskredit*), die beschikbaar is voor studenten die een bachelor of *Zwischenprüfung* hebben afgerond en een voortgezette opleiding of Masters-opleiding volgen. Dergelijke studenten kunnen gedurende twee jaar een rentedragende lening ter hoogte van 300 Euro per maand opnemen mits zij nog niet langer dan 12 semesters hebben gestudeerd. De lening dient vier jaar na afsluiting van de opleiding in vaste termijnen te worden afgelost. Het *Bildungskredit* programma is onafhankelijk van het inkomen van de student of zijn ouders en staat los van de BaföG. Studenten die een bachelor of *Zwischenprüfung* hebben afgerond kunnen dus tegelijk BaföG en *Bildungskredit* ontvangen.

Activiteiten in het kader van levenslang leren (*Lebensbegleitendes Lernen*) zijn nog niet op grootschalige wijze door het hoger onderwijs ontwikkeld, maar worden wel georganiseerd door een zeer groot aantal particuliere for-profit instellingen en binnen ondernemingen. Voor studenten die dergelijke opleidingen en cursussen volgen zijn er belastingfaciliteiten. Daarbij is voor de

¹⁰ Er bestaan twee belastingaftrekmogelijkheden: het *Kinderfreibetrag* (een toeslag op de kinderbijslag) en de

belastingdienst het onderscheid tussen enerzijds *Ausbildung* en anderzijds *Fort- und Weiterbildung* van belang.

Ausbildung is te beschouwen als initieel onderwijs en heeft te maken met het volgen van onderwijs tot en met hoger onderwijs, of – ingeval een beroepsopleiding wordt gevolgd – de *Gesellenprüfung* (waarna een beroep kan worden uitgeoefend) dan wel het daaraan aansluitende examen van een vakopleiding. Opleidingskosten in het initieel onderwijs worden door de belastingdienst tot een maximum van 920 Euro als *Sonderausgaben* (aftrekbare lasten) gezien.

Fort- und Weiterbildung kan als post-initieel onderwijs worden gezien – ze dient om de kennis, c.q. het vakgebied bij te houden of ter voorbereiding op een nieuw beroep.¹¹ De uitgaven die hiermee verband houden kunnen door de ‘student’ (als *Werbungskosten*) in principe onbegrensd van het inkomen voor belasting worden afgetrokken. Er is in de praktijk echter de nodige discussie over wat als *Aus-* en wat als *Fortbildung* moet worden gezien en waar de grens wordt getrokken. In het hoger onderwijs betekent dit dat een eerste opleiding meestal als initieel onderwijs wordt gezien en de *Aufbau-* of *Zweitstudium* als *Fortbildung* wordt aangemerkt, zolang echter geen beroepswisseling wordt nagestreefd. Het komt echter op het *Einzelfall* aan en de hulp van belastingadviseurs (*Steuerberater*) wordt dan ook veelal ingeroepen.

Ausbildungsfreibetrag (een toeslag speciaal voor ouders met studerende kinderen).

¹¹ Voorbereiding op een nieuw beroep geldt echter in principe als *Ausbildung*.

7. Samenvatting

In de bijgaande tabel zijn per hoger onderwijssysteem de voornaamste kenmerken gepresenteerd die samenhangen met de publieke bekostiging van de instellingen en de ondersteuning van studenten via studiefinanciering (SF). Ook de situatie met betrekking tot collegegelden is aangegeven omdat deze als keerzijde van de publieke bijdrage kan worden gezien.

Uit de tabel is duidelijk op te maken dat de vijf beschouwde hoger onderwijssystemen in drie deelverzamelingen zijn in te delen, overeenkomstig de in de inleiding gepresenteerde classificatie.

1. In de Angelsaksische systemen (Australië en Engeland) legt de overheid de nadruk op de undergraduate fase daar waar het om de publieke middelen (of de keerzijde daarvan: collegegelden) gaat. Daarbij heeft de overheid een sterke invloed op de capaciteit van het systeem wat betreft de vaststelling van het aantal gesubsidieerde opleidingsplaatsen. Indirect wordt daarmee de omvang en bestemming van de publieke bekostiging gelimiteerd.
2. De continentale systemen van Denemarken en Duitsland, waarin onderwijs (inclusief de onderzoekersopleiding) en onderzoek als onlosmakelijk worden gezien. De doorstroom van bachelor naar master is min of meer automatisch. Ook al bepalen in Denemarken de instellingen hoeveel studenten ze toelaten, toch zijn de systemen als relatief ‘open’ te beschouwen, zijn collegegelden afwezig en worden alle master’s studenten bekostigd en via studiefinanciering ondersteund.
3. Het sterk gedifferentieerde Franse hoger onderwijssysteem, waarin wetenschappelijk onderzoek organisatorisch losstaat van onderwijs en het systeem van graden als een serieel model kan worden beschouwd waarin opeenvolgende ‘filters’ (cycli) uiteindelijk de studenten (afgestudeerden) uitselcteren die tot hogere fasen (en uiteindelijk eventueel de PhD opleiding) worden toegelaten. Voor de studenten die een opleidingsplaats hebben weten te bemachtigen ontvangen de instellingen publieke middelen en is in beperkte mate (gedifferentieerde) studiefinanciering beschikbaar.

Duidelijk is dat de inrichting van het hoger onderwijssysteem, die grotendeels in de loop van de tijd is geëvolueerd tot wat ze is, doorklinkt in de grenzen en keuzes die heden ten dage zijn waar te nemen in de bekostigde instellingen, de bekostigde capaciteit per instelling, de bekostigde mix van opleidingen en graden en, tenslotte, de via studiefinanciering ondersteunde studenten.

	Denemarken	Engeland	Australië	Duitsland	Frankrijk
Karakterisering (open versus gesloten) van hoger onderwijsstelsel	instelling selecteert studenten (bepaalt bekostigde capaciteit)	instelling selecteert en Funding Agency bepaalt bekostigde capaciteit	instelling selecteert en Federale overheid bepaalt bekostigde capaciteit ('target'); instellingen mogen meer studenten tegen kostendekkende collegegelden inschrijven	open systeem (maar bekostiging niet gerelateerd aan inschrijvingen)	systeem met zowel open (universiteiten) als meer gesloten (Grandes Écoles, IUT, STS) ingangen
mate van bekostiging van de 'post- bachelor' fase, via:					
- Instellings-bekostiging?	volledig (voorzover studenten zich kwalificeren en worden toegelaten)	alle taught masters en research masters worden 1 jaar bekostigd. Daarna: alleen Research masters met beurs van Research Councils via onderzoeksbekostiging	slechts weinig 'taught masters' (=masters by coursework) bekostigd. Rest is 'self funded'; geselecteerde Research masters via onderzoeksmiddelen bekostigd	alle studenten in masters trajecten worden bekostigd	alleen studenten die toegang tot een vervolgfase weten te krijgen worden bekostigd
- Studie-financiering?	beurs & lening voor voltijdse, actief studerende Master's	geen SF voor taught masters en alleen scholarships (beurs) voor geselecteerde research masters	geen SF voor masters (of Ph.D.) studenten. Wel zachte leningen (PELS) ter dekking collegegeld. Gelimiteerde beurzen voor research masters	alle studenten, voorzover niet teveel (< 1 jaar) studievertraging is opgelopen	een zeer beperkt deel van de studenten in de derde cyclus ontvangt een beurs
- Hoogte collegegeld?	nihil voor voltijdse opleidingen, relatief laag voor deeltijdse	flexibele (instellings-) tarieven voor taught masters; geen collegegeld voor research masters met beurs	3 (nu nog vaste) HECS tarieven voor bekostigde coursework masters; Research masters met beurs betalen geen collegegeld; rest van masters betaalt een (fors) collegegeld	nihil, met uitzondering van enkele deelstaten die collegegelden voor langstudeerders en tweede opleidingen vragen	afhankelijk van instelling en opleiding (relatief laag voor publieke en hoger voor private instellingen)
Leeftijdsgrens studenten (ja/nee) bij:					
- Instellings-bekostiging?	Nee	Nee (zelfs kleine opslag voor 'mature students')	Nee	Nee	Nee
- Studie-financiering?	Nee	55 jaar	Nee	30 jaar (maximum bij aanvang opleiding)	26 jaar (maximum bij aanvang 1e of 2e cyclus)

	Denemarken	Engeland	Australië	Duitsland	Frankrijk
Subsidiëring (ja/nee) van meer dan één initiële opleiding via:					
- Instellings-bekostiging?	Ja	Ja	Ja (in toekomst: Nee)	Ja (maar bekostiging niet gekoppeld aan inschrijvingen)	Ja
- Studie-financiering?	Ja, mits binnen 6 jaar (max. trekkingsrecht)	Nee	Nee	Nee	Nee
Subsidiëring (ja/nee) van niet-traditionele HO-aanbieders					
- Nationale private instellingen	Alleen de bij wet genoemde, erkende	Private erkende (self governing) instellingen worden bekostigd. Rest niet	Slechts enkele bij wet genoemde private erkende instellingen worden bekostigd. Rest niet	Alleen bekostigd voorzover erkend en in wet genoemd; Erkenning leidt niet automatisch tot bekostiging	Alleen erkende instellingen die aan zelfde condities als de publieke instellingen voldoen
- Buitenlandse aanbieders	Nee	Nee	Nee	Buitenlandse aanbieders die via Duitse HO-instellingen opereren worden erkend, maar niet bekostigd	Nee
Subsidiëring levenslang leren in opleidingen binnen hoger onderwijs	Ja, via Open Onderwijs, subsidies en arbeidsvoorwaarden	Weinig (Career Development Loans)	Vrijwel niet als het om hoger onderwijs (in deeltijd) gaat; Alleen belastingaftrek als opleiding gerelateerd is aan werk / beroep	Geen SF voor vervolgoopleidingen, wel belastingaftrek als opleiding wordt aangemerkt als Fort- of Weiterbildung	Geen SF voor wederkerend onderwijs of deeltijdstudie. Studenten voor nationale diploma's tellen mee voor bekostiging (sinds 2000)

Bijlage: Lijst van geraadpleegde experts

De volgende personen hebben informatie aangeleverd ten aanzien van specifieke bekostigings- en studiefinancieringsaspecten van hun hoger onderwijsstelsel:

Duitsland : Roland Richter (Wiss. Sekretariat für die Studienreform, Bochum)

Engeland : Gareth Williams (Institute of Education, University of London)

Australië: Grant Harman & John Kleeman (University of New England),
Carol Nicoll (Department of Education, Science & Training)

Denemarken: Michael Moos (Ministry of Science, Technology & Innovation),
Mia Wallin & Marianne Madsen (Sustyrelsen)

Frankrijk: Thierry Chevaillier (IREDU, Université de Bourgogne)