

**Aspecten van  
hoger onderwijs**

**V86**

Een internationale inventarisatie

**1995**

Centrum voor Studies van  
het Hoger Onderwijsbeleid

Sdu Uitgeverij Plantijnstraat, Den Haag 1995

**Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid**



**CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG**

**Aspecten**

Aspecten van hoger onderwijs : een internationale inventarisatie / Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid – Den Haag : Sdu Uitgeverij, Plantijnstraat. – (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688 ; V86)

Met Lit. opg. ISBN 90-399-0829-X

Trefw.: hoger onderwijs ; Europa.

# Voorwoord

De onderhavige achtergrondstudie is door een team van medewerkers van het Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB) verricht ten behoeve van het WRR-project Hoger Onderwijs. In verschillende hoedanigheden en op verschillende momenten zijn door de volgende personen bijdragen aan deze studie geleverd: dr. R.J. Bijleveld, dr. L.C.J. Goedegebuure, dr. B.W.A. Jongbloed, drs. F. Kaiser, dr. J.B.J. Koelman, drs. P.A.M. Maassen, drs. J.J. Vossensteyn, prof.dr. F.A. van Vught en drs. E. de Weert.

Gedurende de looptijd van het onderzoek is regelmatig overleg gevoerd met de leden van de WRR-projectgroep Hoger Onderwijs. Door het CSHOB zijn deze momenten als zeer positief ervaren. Wij hopen dat de veelvuldige contacten er toe hebben geleid dat deze studie aan de verwachtingen voldoet en een constructieve bijdrage kan leveren aan de verder voltooiing van het project Hoger Onderwijs.



# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	3
1.	<b>Inleiding</b>	7
1.1	<b>Internationale inventarisatie</b>	7
1.2	<b>Structuur en functie: historisch en comparatief perspectief</b>	8
1.3	<b>De onderscheiden aspecten in relatie tot structuur en functie</b>	9
2.	<b>De hoger onderwijsstelsels in de geselecteerde landen</b>	11
2.1	<b>Inleiding</b>	11
2.2	<b>Denemarken</b>	11
2.2.1	De plaats in het onderwijsstelsel	11
2.2.2	Geschiedenis en rationale	12
2.2.3	Diploma's en formele studieduur	14
2.2.4	Functies en doelen	14
2.2.5	De plaats van het publiek bekostigd onderzoek	15
2.3	<b>Duitsland</b>	15
2.3.1	Vooraf	15
2.3.2	De plaats in het onderwijsstelsel	15
2.3.3	Historie en rationale	17
2.3.4	Diploma's en formele studieduur	18
2.3.5	Functies en doelen	18
2.3.6	De plaats van het publiek bekostigd onderzoek	18
2.4	<b>Frankrijk</b>	19
2.4.1	De plaats in het onderwijsstelsel	19
2.4.2	De geschiedenis en rationale	20
2.4.3	Diploma's en formele studieduur	20
2.4.4	Functies en doelen	21
2.4.5	De plaats van het publiek bekostigd onderzoek	22
2.5	<b>Verenigd Koninkrijk</b>	22
2.5.1	De plaats in het onderwijsstelsel	22
2.5.2	Geschiedenis en rationale	23
2.5.3	Diploma's en formele studieduur	25
2.5.4	Functies en doelen	25
2.5.5	De plaats van publiek bekostigd onderzoek	26
2.6	<b>Vlaanderen</b>	26
2.6.1	Het Vlaamse onderwijsstelsel	26
2.6.2	Historie en rationale	27
2.6.3	Diploma's en formele studieduur	28
2.6.4	Functies en doelen	28
2.6.5	Plaats van publiek bekostigd onderzoek	29
3.	<b>Autonomie van het hoger onderwijs</b>	31
3.1	<b>Vooraf</b>	31
3.2	<b>Korte begripsaanduiding</b>	31
3.3	<b>Denemarken</b>	33
3.4	<b>Duitsland</b>	35
3.5	<b>Frankrijk</b>	39
3.6	<b>Verenigd Koninkrijk</b>	42
3.7	<b>Vlaanderen</b>	44
3.8	<b>Samenvatting</b>	46
4.	<b>Instroom en uitstroom van het hoger onderwijs</b>	49
4.1	<b>Inleiding</b>	49
4.2	<b>Toegang en selectie</b>	50
4.3	<b>Participatie en instroom</b>	52

4.3.1	Instroom in het hoger onderwijs	52
4.3.2	Participatie	54
4.4	<b>Studieduur en rendement</b>	62
4.5	<b>Opleidingspeil</b>	68
4.6	<b>Conclusies</b>	69
<b>5.</b>	<b>Bekostiging van instellingen</b>	71
5.1	<b>Inleiding</b>	71
5.2	<b>Denemarken</b>	73
5.2.1	Bekostiging onderwijs en onderzoek	73
5.2.2	Besluit	76
5.3	<b>Duitsland</b>	76
5.3.1	Bekostiging van het onderwijs en onderzoek	76
5.3.2	Besluit	78
5.4	<b>Frankrijk</b>	78
5.4.1	Bekostiging van onderwijs en onderzoek	78
5.4.2	Besluit	81
5.5	<b>Verenigd Koninkrijk</b>	81
5.5.1	Bekostiging van onderwijs en onderzoek	81
5.5.2	Besluit	86
5.6	<b>Vlaanderen</b>	87
5.6.1	Bekostiging onderwijs en onderzoek	87
5.7	<b>Een vergelijking van de bekostigingsmodellen</b>	90
<b>6.</b>	<b>Stelsels van studiefinanciering in de geselecteerde landen</b>	93
6.1	<b>Inleiding</b>	93
6.2	<b>Denemarken</b>	94
6.3	<b>Duitsland</b>	97
6.4	<b>Frankrijk</b>	102
6.5	<b>Verenigd Koninkrijk</b>	104
6.6	<b>Vlaanderen</b>	110
6.7	<b>Conclusies</b>	115
	<b>Appendix</b>	119
<b>7.</b>	<b>Veranderingen in het hoger onderwijs: hoofdpunten</b>	127
7.1	<b>Inleiding</b>	127
7.2	<b>Ontwikkelingen rondom autonomie</b>	127
7.3	<b>Deelname aan het hoger onderwijs</b>	128
7.4	<b>Bekostiging van het hoger onderwijs</b>	129
7.5	<b>Studiefinanciering in internationaal perspectief</b>	130
7.6	<b>Tot slot</b>	130
	<b>Bijlage I De keuze voor technische en exacte studies in de geselecteerde landen</b>	133
	<b>Bijlage II Een nadere beschouwing over Grundmittel en Drittmittel</b>	135
	<b>Literatuurlijst</b>	141

## I.1 Internationale inventarisatie

Het onderhavige rapport bevat een inventarisatie van recente ontwikkelingen in vijf hoger onderwijsstelsels ten aanzien van aspecten als autonomie, deelname, instroom, bekostiging en studiefinanciering. Het rapport is opgesteld op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op basis van de (brede) onderzoeksopdracht waarin het CSHOB wordt gevraagd gegevens te verzamelen en te analyseren over de ontwikkelingen in het hoger onderwijs in een aantal Europese landen. De betreffende landen zijn België (Vlaanderen), Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, met andere woorden de landen die in ruime zin kunnen worden beschouwd als de grenslanden van Nederland. De gegevens waarop in de onderzoeksvraag wordt geduid zullen door de WRR worden gebruikt in het kader van een rapport over het complex 'hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.' De aanleiding voor het rapport is de gepercipieerde gebrekkige aanpassing van het hoger onderwijs in Nederland aan de veranderende maatschappelijke context en de taken en functies die het hoger onderwijs dient te vervullen. De WRR streeft ernaar met zijn advies een richtsnoer te bieden voor de te maken keuzen ten aanzien van taken en functies van het hoger onderwijs, het stelsel van hoger onderwijs en bestuur en financiering van het hoger onderwijs. De in de onderhavige studie gepresenteerde gegevens zullen in het WRR-rapport als achtergrondmateriaal worden gebruikt bij het analyseren van de Nederlandse problemen en het formuleren van oplossingen ervoor.

Hoewel binnen de Europese Unie (hoger) onderwijsbeleid – zeker sedert het Verdrag van Maastricht – valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten, zijn momenteel diverse processen te onderkennen die een regelmatige reflectie op ontwikkelingen in de ons omringende landen rechtvaardigen. Te denken valt hierbij onder andere aan de gevolgen van de actualisering van de EU hoger onderwijsprogramma's, de daarmee samenhangende noodzaak te komen tot vergaande afstemming op het gebied van de overdracht van studiepunten, en de toenemende internationalisering van de Europese arbeidsmarkt en de daarmee gepaard gaande grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit. Ontwikkelingen die een ruimere blik dan de strikt nationale rechtvaardigen, niet vanuit een 'ideaalbeeld perspectief' als zouden ergens over de grenzen antwoorden te vinden zijn op nationale structuur- en beleidsvragen, maar veeleer vanuit een 'referentie perspectief', dat wil zeggen: welke ontwikkelingen en trends zijn elders te onderkennen waaruit bruikbare informatie kan worden afgeleid ten behoeve van de beleidsontwikkeling en de discussie inzake de inrichting van het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs. Dat deze benadering op een lange traditie stoelt blijkt onder andere uit het volgende citaat van Teichler <sup>1)</sup>:

'Whereas in many other countries substantial revisions of the system of higher education had been implemented in the sixties and seventies, Netherlands institutions of higher education were gradually modified during those periods and finally underwent quite visible changes in the 1980s. In the context of recent changes, obviously experiences from other countries were carefully studied; the solutions chosen do not follow any single other national system or any of the 'ideal type' models discussed, but are rather a specific synthesis of various patterns discussed or realized in other countries.'

<sup>1)</sup> Ulrich Teichler, *Changing patterns of the higher education system: the experience of three decades*, London, Jessica Kingsley Publishers, 1988.

## 1.2 Structuur en functie: historisch en comparatief perspectief

De vraag naar de taken en functies van het hoger onderwijs is niet nieuw in Nederland. Vanaf het begin van de jaren zeventig verschijnen met enige regelmaat beleidsnota's waarin de ontwikkeling van het hoger onderwijsstelsel centraal staat. Als gevolg van de sterk groeiende studentenaantallen in het hoger onderwijs en het daaruit voortvloeiende beslag op overheidsmiddelen, groeit het besef dat er grondige aanpassingen in het systeem noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de hoogte van het hoger onderwijsbudget tot moeilijk oplosbare financiële problemen gaat leiden. Daarnaast baart de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt zorgen. De indruk bestaat dat het hoger onderwijs onvoldoende inspelt op de veranderende vraag uit de samenleving naar hoger opgeleiden. Tevens zou het bestaande systeem onvoldoende mogelijkheden bieden om de veranderende groep studenten – meer divers als gevolg van de grotere participatie – adequaat en passend onderwijs te bieden. Posthumus wordt benoemd als regeringscommissaris om de herstructurering van het wetenschappelijk onderwijs voor te bereiden en verschillende commissies, zoals de COWO/COHO (Commissie-De Moor) en vier studiecmissies (Schlösser, Sassen/Roest, Van der Schans en Reitsma) worden in het leven geroepen om bovenstaande problematiek te bestuderen.

De voorstellen die vanuit deze commissies komen, vinden, samen met de uitkomsten van verschillende discussies uit het begin van de jaren zeventig, hun neerslag in een aantal belangrijke nota's en wetsvoorstellen omtrent de taken en functies van het hoger onderwijs. In dit kader kunnen worden genoemd het wetsvoorstel Herstructurering Wetenschappelijk Onderwijs (1971), de zogenaamde reisnota's Op Weg naar Hoger Onderwijs Nieuwe Stijl (1972), het voortontwerp van de Wet Ontwikkeling Hoger Onderwijs (1973), de eerste Contourennota (1975), de nota Hoger Onderwijs in de Toekomst (1975), de vervolg Contourennota (1977) en de nota Hoger Onderwijs voor Velen (1978). Hoewel enigszins arbitrair, kan worden gesteld dat deze eerste discussiefase wordt afgesloten met de ontwerp Kaderwet Hoger Onderwijs (1982). De rode draad van alle nota's en wetsvoorstellen, is dat dient te worden gestreefd naar een vergroting van de mate van differentiatie in programmatische zin. Tevens wordt een direct verband gelegd met de structuur van het hoger onderwijsstelsel. Er kan worden geconstateerd dat hierover in beduidend mindere mate overeenstemming bestaat dan over de wenselijkheid van een vergroting van programmatische differentiatie. De structuur van het hoger onderwijsstelsel wordt in deze met name opgevat als de relatie Wetenschappelijk Onderwijs – Hoger Beroepsonderwijs. Hierbij kan een slingerbeweging worden geobserveerd tussen volledige integratie en absolute scheiding als uitersten van de oplossingsrichtingen.

Opvallend kenmerk van deze periode is dat in vergelijking met andere Westeuropese landen, met name Frankrijk, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, hervormingen voornamelijk met de mond worden beleden. Daadwerkelijke hervormingsoperaties vinden in het Nederlandse hoger onderwijs pas in de jaren tachtig plaats. Ook in die periode neemt Nederland een unieke plaats in omdat nergens anders in West Europa in de jaren tachtig zulke substantiële veranderingen in het hoger onderwijsstelsel zijn doorgevoerd als juist in Nederland. Daarenboven blijft ook de relatie tussen wo en hbo tot in de jaren negentig een belangrijk onderwerp op de politieke hoger onderwijsagenda. Dit laatste hangt sterk samen met zowel de herstructurering en de daaruit voortvloeiende emancipatie van het hbo als de uitvoering van de in de HOAK-nota voorgestelde ideeën over de sturing van het Nederlandse hoger onderwijs. Eerst onder minister Ritzen is de politieke focus enigszins afgewend van de macrodiscussie over taken, functies en structuur van het hoger onderwijs ten faveure van een toenemende aandacht voor microvraagstukken als de positie van de student in het bestel. Dit is



onder andere tot uitdrukking gebracht in de in 1994 gepubliceerde versie van het HOOP.

### 1.3 De onderscheiden aspecten in relatie tot structuur en functie

De aspecten waarop in deze studie wordt ingegaan zijn niet willekeurig geselecteerd. Zij vertonen een duidelijk onderling verband. Zij hangen naar onze mening samen met de ontwikkeling van elite naar massa hoger onderwijs (Neave, 1988). Steeds grotere groepen studenten hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheden om een of andere vorm van hoger onderwijs te volgen, hetgeen tot gevolg heeft gehad dat de studentenpopulatie heterogener is geworden wat betreft vooropleiding, leeftijd, (sociale) achtergrond, enzovoorts. Een vraag die sedert enige tijd wordt gesteld is of het huidige hoger onderwijsstelsel zo is ingericht dat voldoende kan worden tegemoetgekomen aan deze veranderende omstandigheden. Niet alleen het capaciteitsprobleem – het opvangen van de toenemende vraag tegen acceptabele kosten – is in deze een relevant punt, maar eveneens de problematiek van de wijze van scholing: voldoet het huidige stelsel van vierjarige hbo- en wo-opleidingen nog of zijn er wellicht aanpassingen gewenst in de opleidingsstructuur? Hebben afgestudeerden van hbo en wo de juiste bagage meegekregen om effectief in het arbeidsproces te kunnen participeren? Bereiken wij ten aanzien van de deelname aan het hoger onderwijs niet langzaam maar zeker het plafond wat betreft het aantal studenten dat voldoende getalenteerd en gemotiveerd is voor het volgen van een hoger onderwijsopleiding?

In de onderhavige studie wordt geen antwoord gegeven op bovenstaande vragen. Dit is niet de opdracht die door de WRR aan het CSHOB is verstrekt. Wel wordt een overzicht gepresenteerd van de in dit opzicht relevante ontwikkelingen in de ons omringende landen.

In hoofdstuk 2 wordt een aantal basiskennmerken van de vijf betrokken hoger onderwijsstelsels gepresenteerd. Hieruit komt een vrij divers beeld naar voren over de wijze waarop in deze landen het stelsel van hoger onderwijsvoorzieningen is ingericht. Door in dit hoofdstuk expliciet in te gaan op zowel de historische context van waaruit genoemde stelsels zijn ontstaan, door aan te geven wat de achtergronden zijn van recente beleidswijzigingen en door de functies van de onderscheiden vormen van hoger onderwijs in de karakteristiek te betrekken, is getracht een afgewogen oordeel van de merites van genoemde stelsels mogelijk te maken. Immers, ieder stelsel kent zijn eigen historische argumenten en rationales wat betreft de eigen taken, functies en structurelementen.

Gezien het belang van de aspecten autonomie, deelname, bekostiging en studiefinanciering komen deze uitvoerig aan de orde in de overige hoofdstukken van het rapport.

Autonomie kan worden gezien als een belangrijk concept in de discussies die de afgelopen jaren in de geselecteerde landen zijn gevoerd over de wijze waarop het hoger onderwijsstelsel bestuurd zou moeten worden. Daarbij gaat het uiteraard niet om autonomie in absolute zin, maar om de vraag hoe de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de hoger onderwijsinstellingen effectiever gestalte zou kunnen krijgen.

In hoofdstuk 3 zijn de volgende dimensies van autonomie nader beschouwd: 1) de verantwoordelijkheid ten aanzien van de interne bestuursstructuur van instellingen; 2) de wijze waarop de toegang tot de instellingen is geregeld; 3) de mate van budgetteringsvrijheid van de instellingen; en 4) de mate van programmeervrijheid van de instellingen. Geanalyseerd is enerzijds wat de rol van de overheid respectievelijk de instellingen is ten aanzien van de onderscheiden dimensies, en anderzijds welke recente beleidsontwikkelingen de mate van autonomie van de instellingen in deze kunnen beïnvloeden.

In hoofdstuk 4 wordt uitgebreid ingegaan op het thema deelname. Vanuit diverse invalshoeken worden de zeer complexe vraagstukken van participatieratio's, instroomkarakteristieken en effectiviteit van het onderwijssysteem in de zin van rendement en opleidingspotentieel nader beschouwd. Daar waar mogelijk en zinvol worden ter onderbouwing statistische gegevens over deze onderwerpen gehanteerd waarbij rekening dient te worden gehouden met de beperkingen die aan deze data zijn verbonden. Vandaar dat naast een presentatie van zo betrouwbaar mogelijke gegevens wordt ingegaan op de methodologische en technische problemen die verbonden zijn aan een internationale vergelijking van data betreffende het onderwerp 'deelname.'

Deelname in de meest ruime zin van het woord hangt nauw samen met het kostenvraagstuk. Hierbij speelt niet alleen het niveau van de bekostiging een rol, maar tevens de wijze waarop aan de bekostigingssystematiek vorm is gegeven. De centrale vraag die we hierbij gesteld hebben is in hoeverre de bekostigingsmethodiek prikkels bevat voor efficiënt gedrag van instellingen. Het mag genoegzaam bekend worden verondersteld dat het volgen van hoger onderwijs door grote groepen mensen een fors beslag legt op de publieke middelen. Gegeven de positieve externe effecten die in het algemeen aan het volgen van hoger onderwijs worden toegekend en politieke uitgangspunten als 'hoger onderwijs voor velen' kan aan de uitgavenkant van het hoger onderwijs nog slechts marginaal worden gesleuteld zonder de kwaliteit van de voorziening in gevaar te brengen. Dit geldt zeker voor die landen waar in het laatste decennium fors is bezuinigd op de publieke uitgaven voor het hoger onderwijs. De enige mogelijkheid die dan nog lijkt te resten om extra financiële middelen beschikbaar te krijgen voor het hoger onderwijs is het beperken van eventuele verspilling van middelen door inefficiënt gedrag van instellingen. De bekostigingssystematiek lijkt hiervoor het eerste aangrijpingspunt te zijn. Om deze reden wordt in hoofdstuk 5 een classificatiemodel voor bekostigingsmodellen gepresenteerd op basis waarvan de onderscheiden systematieken worden beschreven, geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Dit maakt het mogelijk het Nederlandse bekostigingsmodel nader te bezien en te positioneren binnen de Europese context die in dit rapport wordt gehanteerd.

Naast de instelling als ontvanger en besteder van publieke middelen speelt vanzelfsprekend ook de student een rol waar het gaat om de kosten van hoger onderwijs. Niet alleen in de zin van de consument van een relatief kostbare voorziening, maar tevens als directe ontvanger van middelen om in het levensonderhoud te voorzien in de vorm van studiefinanciering. Zoals bekostigingssystemen bepaalde prikkels voor efficiënt bestedingsgedrag van instellingen kunnen bevatten, zo kan ook het systeem van studiefinanciering bepaalde incentives bevatten tot efficiënt studiegedrag. Analoog aan hoofdstuk 5 wordt in hoofdstuk 6 een classificatiemodel gepresenteerd aan de hand waarvan de stelsels van studiefinanciering in de ons omringende landen tezamen met het Nederlandse stelsel worden gepositioneerd. Het onderscheidend criterium hierbij is de mate waarin de stelsels prikkels bevatten voor efficiënt studiegedrag, geoperationaliseerd in drie dimensies.

Hoewel de onderhavige studie als één samenhangend geheel moet worden beschouwd zijn de afzonderlijke hoofdstukken zo opgesteld dat zij door de lezer op zichzelf kunnen worden bestudeerd. Wij zijn ons ervan bewust dat de consequentie hiervan is dat er enige mate van overlap in informatie tussen de verschillende hoofdstukken is opgetreden. De informatie waarop hier wordt gedoeld vervult echter in onze ogen een onmisbare rol in de context van het hoofdstuk waarin het is opgenomen. Wij gaan er dan ook van uit dat de opgetreden overlap bijdraagt aan de leesbaarheid van deze studie.

# De hoger onderwijsstelsels in de geselecteerde landen

# 2

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van een aantal kenmerken van de hoger onderwijsstelsels in België (Vlaanderen), Denemarken, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Een dergelijk algemeen overzicht is noodzakelijk voor een juiste interpretatie van de meer gedetailleerde gegevens en analyses die worden gepresenteerd in de volgende hoofdstukken. Voor de wijze waarop de gegevens betreffende deelname en instroom geïnterpreteerd dienen te worden is het noodzakelijk het hoger onderwijsstelsel te bezien in relatie tot het voorbereidende opleidingstraject. Ook dient duidelijkheid te bestaan over wat binnen een bepaald systeem onder 'hoger onderwijs' wordt verstaan. Bekostigingssystemen en studiefinancieringsstelsels zijn ontwikkeld in de structurele en historische context van een hoger onderwijsstelsel alsmede op basis van beleidsmatige prioriteiten die in een land worden gesteld. Deze aspecten komen in dit hoofdstuk beknopt aan de orde. Op de beleidsmatige context wordt daarenboven uitgebreider ingegaan in hoofdstuk 3, waar de analyse zich toespitst op het thema 'autonomie'.

Het is niet de bedoeling van dit hoofdstuk om een gedetailleerd totaaloverzicht van de vijf stelsels te presenteren. Dit zou tot te omvangrijke beschrijvingen leiden. Getracht is enkele basiskenmerken te onderscheiden die voldoende aanknopingspunten bieden voor een juiste interpretatie van de hoofdstukken verderop in dit rapport<sup>1</sup>. Hierbij gaat het om de volgende kenmerken:

- a. de plaats van het hoger onderwijs in het totale onderwijsstelsel;
- b. de geschiedenis en rationale van het hoger onderwijssysteem;
- c. de formele studieduur en diploma's die voor de verschillende typen hoger onderwijs bestaan;
- d. de functies en taken die voor de verschillende typen hoger onderwijs kunnen worden onderscheiden;
- e. de plaats van het publiek bekostigd onderzoek in het hoger onderwijssysteem.

## 2.2 Denemarken

### 2.2.1 De plaats in het onderwijsstelsel

In Denemarken gaan kinderen vanaf hun zesde levensjaar negen jaar naar de lagere school (*Folkeskole*), eventueel voorafgegaan door enkele jaren kleuterschool. De mogelijkheid bestaat hier nog een tiende jaar aan toe te voegen. Voor leerlingen vanaf zestien jaar bestaan drie vormen van voortgezet onderwijs: algemeen hoger voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en training, en basis sociaal en gezondheidsonderwijs. Het algemeen hoger voortgezet onderwijs bestaat uit vier vormen die alle toegang geven tot het hoger onderwijs, te weten:

1. Het driejarig gymnasium dat wordt afgesloten met het *studentereksamen*.
2. Het zogenaamde HF (*højere forberedelseseksamen*) waarin een tweejarige algemene opleiding wordt verzorgd voor studenten die het vrijwillige tiende jaar lagere school hebben doorlopen.
3. Het HHX (*højere handelseksamen*) dat bestaat uit een eenjarige opleiding voor studenten met een gymnasium of HF-diploma of een tweejarige opleiding voor studenten die de eerste twee delen van het beroepsonderwijs hebben doorlopen.

<sup>1</sup> De afzonderlijke stelselbeschrijvingen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de betreffende hoofdstukken uit: L. Goedegebuure, et al. (eds.), *Higher Education Policy; An international comparative perspective*, Oxford: Pergamon Press, 1994.

4. De tweejarige HTX-opleidingen (*højere teknisk eksamen*) bestemd voor studenten die twee perioden beroepsopleiding hebben gevolgd.

Hoewel de HHX- en HTX-diploma's recht geven op toegang tot het hoger onderwijs, hebben zij ook een civiel effect; het zijn derhalve duidelijk meer beroepsgerichte programma's dan het gymnasium en het HF.

Het Deens hoger onderwijsstelsel bestaat uit drie typen opleidingen:

1. korte programma's van één tot twee jaar die overwegend praktijk gericht zijn;
2. middellange programma's van drie tot vier jaar, waaronder lerarenopleidingen, bedrijfskundeprogramma's en opleidingen voor sociaal werk;
3. lange programma's van vijf of zes jaar die leiden tot het *kandidat* examen, min of meer vergelijkbaar met een *Master's degree*.

Deze opleidingen worden aangeboden in drie typen sectoren. Ten eerste de universitaire sector, bestaande uit universiteiten, universitaire instellingen (*højere læreanstalter*) en conservatoria en kunstacademies. Hoewel in deze sector sinds kort ook middellange programma's worden verzorgd ligt traditioneel de nadruk op de lange programma's. Ten tweede de sector van de *colleges* die enkel middellange programma's aanbieden. Tenslotte de sector van de scholen voor beroepsopleiding waar alleen korte programma's worden aangeboden.

## 2.2.2 Geschiedenis en rationale

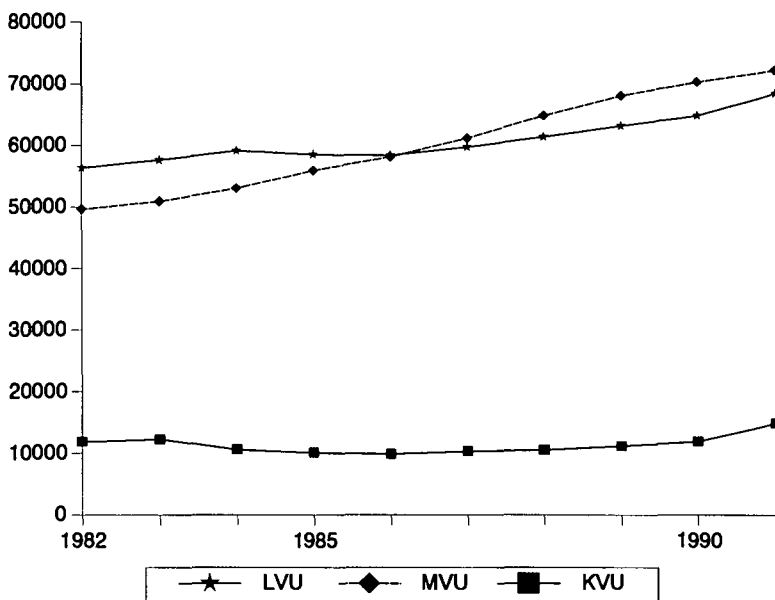
De feitelijke ontwikkeling van het Deens hoger onderwijsstelsel is van relatief recente datum. Lange tijd kende Denemarken slechts één universiteit (Kopenhagen, opgericht in 1479). Eerst in 1920 werd in Århus de tweede universiteit gevestigd. De daadwerkelijke uitbouw van het systeem heeft plaatsgevonden vanaf begin jaren zestig. Doel van deze uitbouw was de groeiende vraag naar hoger onderwijs op te vangen. Dit heeft geresulteerd in een stelsel van vijf universiteiten, dertien universitaire instellingen (*højere læreanstalter*), acht conservatoria en kunstacademies, en zo'n 90 *colleges*.

Ook in Denemarken is de groeiende vraag naar hoger onderwijs de drijfveer geweest achter veel veranderingen. Hierbij moet worden aangetekend dat de toename van het aantal studenten zich met name concentreerde binnen de lange programma's, mede als gevolg van de beperkte animo binnen de universitaire sector om middellange 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 zogenaamde *H-plan* waarin een aantal hervormingen werd aangekondigd, zoals centrale regulering van de instroom over de verschillende onderwijsvormen en typen, programmatische veranderingen, korte opleidingen buiten de universiteit als alternatief voor de lange universitaire programma's en een vergroting van de capaciteit in de nieuwe instituten.

In 1977 is door de overheid voor alle lange hoger onderwijsprogramma's een systeem van toegangsregulering geïntroduceerd. Dit systeem was aanbodgeoriënteerd, dat wil zeggen dat voor elk studieprogramma, op basis van arbeidsmarktoverwegingen, de capaciteit van de instellingen en geografische spreiding van aanmeldingen, een maximumcapaciteit werd vastgesteld ongeacht het aantal aanmeldingen. Dit systeem heeft er toe geleid dat na 1977 elk jaar een groeiend aantal aanmelders niet konden worden toegelaten. Deze situatie werd begin jaren negentig niet langer acceptabel gevonden. Het toelatingsbeleid is geleidelijk meer vraaggericht dan aanbodgeoriënteerd geworden. Dit is onder andere tot uiting gekomen in de toelatingsprocedure.

Potentiële studenten kunnen zich bij meerdere instellingen of programma's van hun keuze aanmelden. Toelating geschiedt op basis van de aangegeven voorkeur van de student en de zelf bepaalde capaciteit van de instellingen. Deze procedure garandeert dat elke potentiële student een plaats vindt in het hoger onderwijs. Alleen voor medicijnen en bepaalde lerarenopleidingen bestaat nog een door de overheid in overleg met de instellingen vastgestelde maximumcapaciteit op basis van arbeidsmarktoverwegingen.

Figuur 2.1 Ingeschreven studenten in het Deense hoger onderwijs



Bron: Uddannelse på kryds og tværs, 1993, Undervisningsministeriet, Datakontoret

Danish Youth Education - Problems and Achievements, Danish Ministry of Education, 1994.

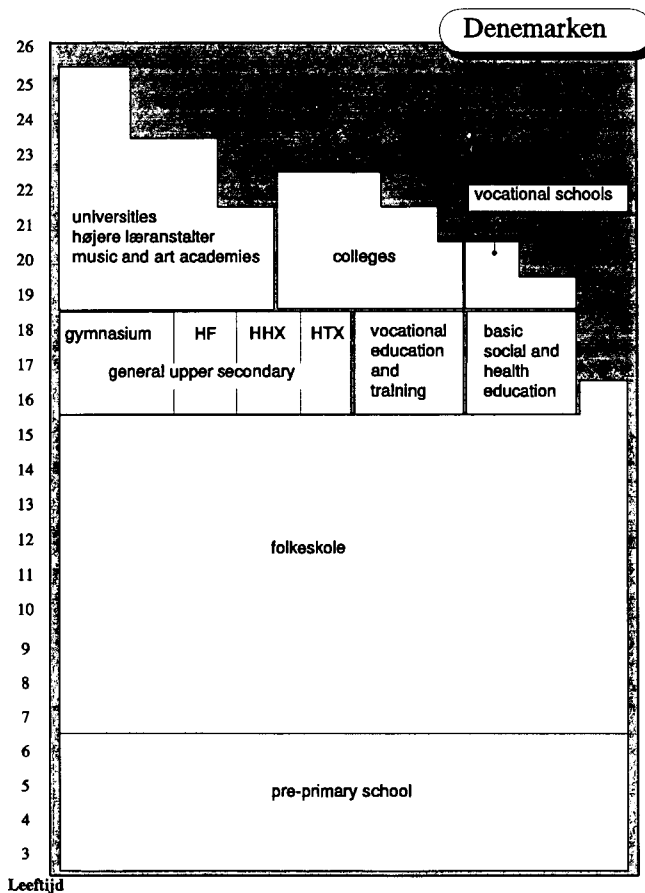
Omdat de voornemens uit het *H-plan* slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd is aan het einde van de jaren tachtig een nieuwe serie hervormingen ingezet. Eén van de belangrijkste wijzigingen die in 1988 is ingevoerd (en al veel eerder op de agenda stond maar steeds door de universiteiten werd tegengehouden) is de introductie van de driejarige *bachelor's degree* programma. In oktober 1991 is de beleidsnota *Een Open Markt voor Hoger Onderwijs* gepresenteerd. Dit heeft geresulteerd in een aantal beleidsmaatregelen ten aanzien van het hoger onderwijs betreffende de periode 1992-1996. Zo is er tussen overheid en hoger onderwijsinstellingen overeenstemming bereikt over de hoogte van het hoger onderwijsbudget, over de capaciteit van het hoger onderwijs, over een hervorming van Ph.D.-programma's en over een versterking van de universitaire autonomie met betrekking tot het vormgeven van de eigen bestuurs- en beheerstructuur. Op de versterking van de instellingsautonomie wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

Resumerend kan worden gesteld dat de overheid in de afgelopen jaren heeft getracht het accent in het hoger onderwijs te verleggen van het traditionele universitaire programma naar korte(re), meer beroepsgerichte programma's. Het succes hiervan valt voorlopig nog te bezien, omdat enerzijds de hang naar het volgen van het als hoger gepercipieerde universitaire onderwijs blijft bestaan en anderzijds de universiteiten zelf slechts mondjesmaat tot veranderingen bereid blijken te zijn. Mogelijk brengt de financiële prikkel die uitgaat van het concentreren van de verdere expansie binnen het korte en middellange programma's (koppeling studentaantallen-middelen) hierin verandering.

### 2.2.3 Diploma's en formele studieduur

Universiteiten en *højere læranstalter* verzorgen op dit moment drie programma's: het *bachelor's* programma, het *Master's* programma en het *Ph.D.*-programma. Het *bachelor's* programma duurt drie jaar en is zowel bedoeld als eiddiploma als voorbereidend op de aansluitende tweejarige *Master's* opleidingen. Deze laatste staan open voor ongeveer 50 procent van de studenten. Tenslotte wordt een beperkt aantal studenten toegelaten tot driejarige *Ph.D.* programma's. Een recente wijziging in de opzet van de *Ph.D.*-programma's heeft er toe geleid dat studenten behalve het proefschrift tevens een onderwijsprogramma moeten afronden. In de niet-universitaire instellingen worden korte en middellange programma's aangeboden. Gegeven de grote verscheidenheid in programma's is het ondoenlijk hiervan een volledig overzicht te geven.

Figuur 2.2 Schematisch overzicht van het Deense onderwijsstelsel



Bron: CSHOB.

### 2.2.4 Functies en doelen

Het Deens hoger onderwijs bevindt zich in een overgangperiode waarin onder meer een herdefiniëring van de functies, doelen en taken van het hoger onderwijs plaatsvindt. In toenemende mate wordt beleidsmatig de nadruk gelegd op kortere, algemeen vormende opleidingen (onder andere de *bachelor's degree* programma's) en beroepsgerichte programma's. Hiermee komt ook de traditionele idee van de Humboldtiaanse universiteit in toenemende

mate onder druk. Dit wordt nog versterkt door het kenmerkende principe van het Deens hoger onderwijssysteem dat functies en doelen niet gekoppeld zijn aan specifieke typen instellingen, maar aan typen programma's. De eerder aangegeven accentverschuiving naar kortere programma's dient derhalve plaats te vinden binnen de bestaande universiteiten en universitaire instituten. Een accentverschuiving die derhalve impliceert dat de aard van de instellingen verandert. De enigszins afhoudende reacties van de universiteiten zijn in dit licht bezien tamelijk verklaarbaar. Tegelijkertijd lijkt duidelijk te worden dat de Deens overheid niet voornemens is van de ingeslagen koers af te wijken en de sterkere maatschappelijke oriëntatie van de hoger onderwijsinstellingen met verve wenst te realiseren.

## 2.2.5 De plaats van het publiek bekostigd onderzoek

Het uit publieke middelen bekostigd onderzoek wordt in Denemarken voor ongeveer 50 procent uitgevoerd binnen de universiteiten en *højere læranstalter*. Het overig publiek onderzoek vindt plaats binnen zelfstandige onderzoeksinstituten.

## 2.3 Duitsland

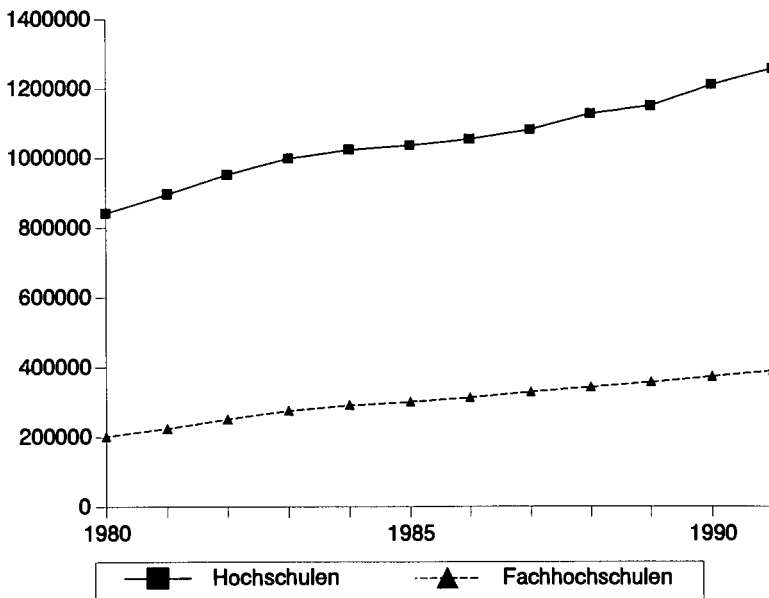
### 2.3.1 Vooraf

Hoewel hier een algemene beschrijving van het Duitse (hoger) onderwijsstelsel zal worden gepresenteerd, dienen bij deze beschrijving twee karakteristieken van het systeem in ogenschouw te worden genomen. Het eerste heeft te maken met de recente geschiedenis van Duitsland als natie. Sedert de jaren zestig heeft zowel de BRD als de DDR een eigen hoger onderwijssysteem opgebouwd. De vereniging van de twee Duitslanden heeft ook gevolgen gehad voor die twee gescheiden ontwikkelde hoger onderwijssystemen. Omdat het er alle schijn van heeft dat de *neue Bundesländer* bezig zijn om zich in snel tempo aan te passen aan het hoger onderwijsmodel van de voormalige Bondsrepubliek, zal de beschrijving in deze paragraaf zich beperken tot het stelsel van de voormalige Bondsrepubliek. Het tweede heeft betrekking op de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot het (hoger) onderwijsbeleid en de consequenties daarvan voor de inrichting van het onderwijs. De *Bundesländer* hebben ten aanzien van de inrichting van het onderwijs een vrij grote autonomie wat onder andere heeft geleid tot verschillen tussen de hoger onderwijsstelsels van de *Länder*. Wat hierna volgt kan beschouwd worden als de grootste gemene deler van deze stelsels.

### 2.3.2 De plaats in het onderwijsstelsel

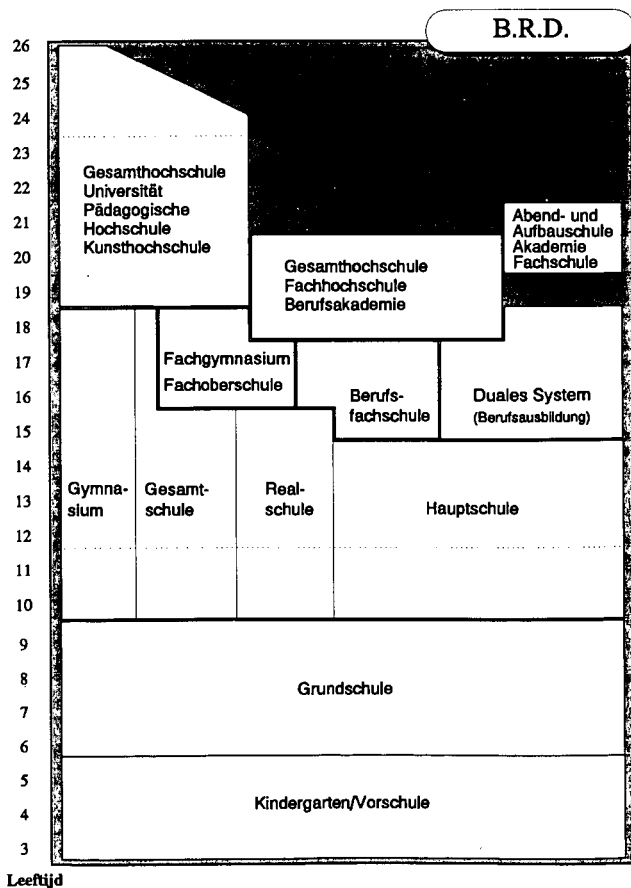
In Duitsland beginnen kinderen hun schoolcarrière in het kleuteronderwijs (*Kindergarten*). Zij kunnen daar al vanaf hun derde levensjaar terecht en verlaten dit onderwijstype na maximaal drie jaar. Ze stromen gewoonlijk door naar de basisschool (*Grundschule*) waar gedurende vier jaar ongedeeld onderwijs moet worden gevolgd. Daarna vindt een opsplitsing plaats in drie onderwijsstromen namelijk *Hauptschule*, *Realschule* en *Gymnasium*. Het *Gymnasium* wordt afgesloten met het *Abitur* welke toegang geeft tot alle vormen van hoger onderwijs in Duitsland. De *Realschule* is een vorm van middelbaar voortgezet onderwijs die toegang geeft tot het middelbaar beroepsonderwijs (*Fachoberschule*). Afsluiting van het laatstgenoemd type onderwijs leidt tot de zogenaamde *Fachhochschulreife* die toegang geeft tot de *Fachhochschule*, één van de twee typen van hoger onderwijs. Het andere type is de traditionele universiteit. Veel scholieren die door hun *Abitur* recht hebben op toelating tot de universiteit geven er om uiteenlopende redenen toch de voorkeur aan om te studeren aan een *Fachhochschule*. Ruim 40 procent van de instroom van de *Fachhochschulen* beschikt over een *Abitur*.

**Figuur 2.3** Ingeschreven studenten in het Duitse hoger onderwijs



Bron: Grund- und Strukturdaten, BMBW.

**Figuur 2.4** Schematisch overzicht van het Duitse onderwijsstelsel



Bron: CSHOB.



### 2.3.3 Historie en rationale

De Universiteit van Berlijn opgericht in 1810 heeft model heeft gestaan voor de ontwikkeling van het Duitse universitaire model. Onder invloed van de Pruisische aristocraat Wilhelm von Humboldt kregen hier voor het eerst de principes van academische vrijheid en eenheid van onderwijs en onderzoek gestalte. Deze uitgangspunten zijn niet alleen van invloed geweest op het Duitse hoger onderwijs maar hun invloed heeft zich uitgestrekt tot universiteiten over de gehele wereld. Waren de Duitse universiteiten aanvankelijk bedoeld voor studenten afkomstig uit de sociale elite, onder invloed van processen van democratisering en emancipatie zijn ze sedert 1945 uitgegroeid tot vormen van massa hoger onderwijs.

De massale vraag naar hoger onderwijs is naast de behoefte aan afgestudeerden met een meer gerichte beroepsopleiding, van invloed geweest op de grote vlucht die de *Fachhochschulen* hebben genomen. Zij vinden hun oorsprong in een verdrag tussen de minister-presidenten van de *Länder* in 1968 over het opzetten van een nieuw type hoger onderwijs, en zijn het resultaat van een opwaardering van de *Ingenieurhochschulen* en de *höhere Fachschulen* (vnl. de economische en sociale beroepsopleidingen). In 1971 hebben de *Fachhochschulen* hun poorten geopend. Rond 1980 zijn hier de *Verwaltungsfachhochschulen* bijgekomen; een opleiding specifiek gericht op het tweede echelon ambtenaren en uitsluitend bestemd voor personen werkzaam in de publieke sector.

Naast het opzetten van de *Fachhochschulen* heeft Duitsland in het begin van de jaren zeventig geëxperimenteerd met het integreren van universiteit en *Fachhochschule* in één instelling, de zogenaamde *Gesamthochschule*. Van dit type instelling zijn er elf opgezet, waarvan er op dit moment nog zes bestaan onder de naam *Universität-Gesamthochschule*. Algemeen is echter geaccepteerd dat het experiment mislukt is, voornamelijk vanwege afstemmingsproblemen tussen de beide typen opleidingen en de terughoudende positie van de universiteiten waar het ging om verandering van de aard van de activiteiten.

Hoewel de *Fachhochschulen* zich een vaste plaats in het Duitse hoger onderwijsbestel hebben verworven en aanzienlijke studentenaantallen opvangen, heeft dit niet geresulteerd in een verminderde druk op de universiteiten. De overbelasting van de universiteiten wat betreft de studentenaantallen is inmiddels bijna spreekwoordelijk geworden, met vergaande consequenties voor uitval, gemiddelde studieduur en kwaliteit van het onderwijs. Inmiddels zijn diverse impulsen voor vernieuwing van het Duitse hoger onderwijsstelsel gegeven onder andere door de *Wissenschaftsrat* die in 1993 tien thesen voor het hoger-onderwijsbeleid heeft geformuleerd. Voortbouwend op eerdere rapporten uit 1988 en 1991, stelt de Raad voor de grote vraag naar hoger onderwijs met name op te vangen in de *Fachhochschulen*: 28 procent van alle plaatsen zouden moeten worden toegewezen aan de *Fachhochschulen* en 40 procent van alle eerstejaars studenten zouden hier moeten worden opgevangen, extra investeringen in staf en infrastructuur zouden in deze sector moeten plaatsvinden, nieuwe instellingen zouden moeten worden opgericht, en *Fachhochschulen* zouden programma's moeten gaan aanbieden die voorheen voorbehouden waren aan universiteiten, zoals recht, gezondheidszorg, toegepaste wetenschappen, enzovoort. Daarnaast zou de overstap van *Fachhochschule* naar universiteit moeten worden vergemakkelijkt en moet voor afgestudeerden de mogelijkheid bestaan direct te worden toegelaten tot de doctoraat studie. Hoewel discussie over deze voorstellen en over het te voeren hoger-onderwijsbeleid al enige jaren duurt, heeft het nog niet tot concrete resultaten geleid.

### 2.3.4 Diploma's en formele studieduur

De studies aan universiteiten hebben een formele lengte (*Regelstudienzeit*) van acht à negen semesters; die van de *Fachhochschulen* zes à zeven. De universitaire opleiding wordt afgesloten met een *Diplom-* of *Magister Prüfung* (beide afgegeven door de instellingen) of een *Staatsexamen*. *Magister* diploma's worden uitgereikt aan studenten in taalwetenschappen en de sociale wetenschappen. Studenten in bèta en technische wetenschappen krijgen het *Diplom*. Het *Staatsexamen* treffen we aan bij de rechts- en medische wetenschappen. Studenten die de *Fachhochschule* succesvol afronden ontvangen eveneens een *Diplom* met dien verstande dat apart wordt aangegeven dat het hier een *FH-Diplom* betreft.

Verder bestaat aan de universiteiten de mogelijkheid om een promotie-onderzoek te verrichten hetgeen uiteindelijk kan leiden tot de graad van *Doktor*. Het is niet duidelijk in hoeverre de *Doktorarbeit* ook een *Regelstudienzeit* kent. Wel blijkt dat men in de praktijk gemiddeld ongeveer 4,5 jaar over een promotie doet.

Daarenboven kent Duitsland nog de zogenaamde *Habilitation*. Wil men in aanmerking komen voor het vervullen van het ambt van hoogleraar dan dient na afronding van de promotie nog een extra proeve van bekwaamheid te worden afgelegd: de *Habilitation*. Gegevens over de duur van de *Habilitation* fase zijn niet bekend. Wel kan op basis van de beschikbare gegevens worden vastgesteld dat de gemiddelde leeftijd waarop het *Habilitationsschrift* wordt afgerond bijna veertig jaar is.

### 2.3.5 Functies en doelen

De universiteiten leggen het accent op het wetenschappelijk karakter van de opleidingen terwijl de *Fachhochschulen* een meer beroepsgericht karakter dragen. De *Universitäten* zijn georganiseerd rondom het Humboldtiaanse principe van de verstrengeling van onderwijs en onderzoek. De studies aan de *Fachhochschulen* zijn qua organisatie vergelijkbaar met het Nederlandse HBO.

Het verschil met de *Universitäten* heeft met name betrekking op de schoolseren en meer gestructuurde inrichting van het onderwijs. Ook met betrekking tot onderzoek is er een verschil. Het onderzoek dat aan de *Fachhochschulen* wordt gedaan heeft overwegend een toegepast karakter. De docenten aan de *Fachhochschulen* hebben dan ook een grotere onderwijslast dan hun collega's aan de universiteiten. De salariëring van afgestudeerden van *Fachhochschulen* en *Universitäten* is in het bedrijfsleven ongeveer gelijk. De overheid daarentegen belooft afgestudeerden van de universiteiten beter dan die van de *Fachhochschulen*.

### 2.3.6 De plaats van het publiek bekostigd onderzoek

De universiteiten en *Fachhochschulen* krijgen hun middelen voor onderzoek uit vier verschillende bronnen: de *Bundesländer*, de nationale overheid, onderzoeksorganisaties (*Deutsche Forschungs Gemeinschaft*), en overige instanties. Ongeveer 80 procent van de middelen is afkomstig van de *Bundesländer*. Hierbij moet worden aangetekend dat met de gelden uit de eerste geldstroom die in principe alle geoormerkt zijn (geen bestedingsvrijheid), ook het onderwijs wordt bekostigd. De omvang van de toegewezen middelen per instelling is punt van onderhandeling tussen de instellingen en de betrokken geldschieters en wordt met name bepaald door het aantal goedgekeurde formatieplaatsen.

## 2.4 Frankrijk

### 2.4.1 De plaats in het onderwijsstelsel

De meeste kinderen in Frankrijk beginnen hun schoolloopbaan al op zeer jeugdige leeftijd: 99,5 procent van de driejarigen neemt al deel aan het onderwijs (*enseignement préélémentaire*). Dit type onderwijs vormt de eerste van drie cycli die samen het primair onderwijs uitmaken. De tweede cyclus duurt twee jaar. De normale leeftijd waarop kinderen in deze cyclus instromen is zes jaar (hetgeen ook de leeftijd is waarop de leerplicht begint). De derde cyclus van het primair onderwijs duurt drie jaar.

Het voortgezet onderwijs bestaat uit twee cycli van vier, respectievelijk drie jaar. De tweede cyclus kan worden onderverdeeld in twee stromen: een lange stroom, die opleidt tot het *baccalauréat*, en een korte stroom die opleidt tot het *certificat d'aptitude professionnelle* (CAP), een veelal technisch gericht diploma.

Het Franse stelsel van hoger onderwijs is vrij complex. Gevolg hiervan is dat de elementen van dit stelsel op tal van manieren kunnen worden beschreven en geordend. Hier is gekozen voor een indeling van de typen hoger onderwijs in enerzijds de universitaire sector en anderzijds de niet-universitaire sector. 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*.

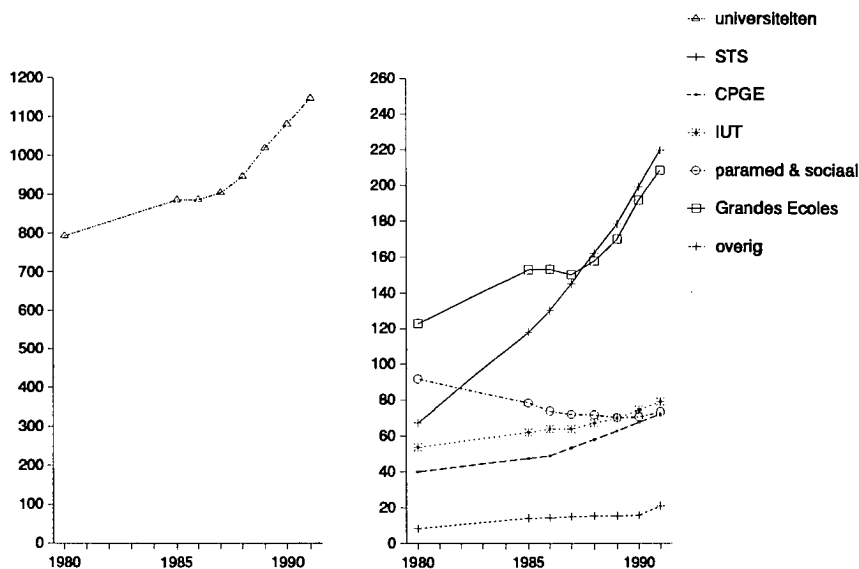
Deze prestigieuze en zeer selectieve instellingen bieden gespecialiseerde opleidingen aan voor het toekomstig topkader in de publieke en private sector. Toegang tot de *Grandes Écoles* wordt verkregen na het behalen van een zeer streng toegangsexamen. Ter voorbereiding op dit examen kunnen geslaagden van het secundair onderwijs (*baccalauréats*) één- of tweejarige cursussen volgen, de zogenaamde *Classes Préparatoires au Grande École* (CPGE). De toegang tot deze cursussen, die meestal aan de *Lycées* worden gegeven, geschiedt door middel van selectie.

Het tweede belangrijke type niet-universitair onderwijs zijn de *Sections de Technicien Supérieur* (STS). Deze opleidingen worden eveneens in *Lycées* aangeboden en zijn beroepsgericht. De toegang tot de tweejarige opleidingen voor het (technisch) middenkader is selectief. Naast deze twee belangrijke typen niet-universitair onderwijs worden opleidingen aangeboden voor een specifiek beroep, zoals beroepen in de gezondheidszorg, brandweerlieden, sociaal werkers.

De universitaire sector bestaat uit twee delen: de universiteiten en de daaraan gelieerde *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT). De IUT's zijn min of meer autonome onderdelen van de universiteiten. Toegang tot deze tweejarige beroepsgerichte opleidingen vindt plaats door middel van een strenge selectie.

De universiteiten vormen het andere deel van de universitaire sector, en veruit de omvangrijkste sector van het Franse hoger onderwijs. In tegenstelling tot de overige instellingen voor hoger onderwijs is de toegang tot het eerste jaar van de universiteiten niet selectief, vandaar dat de universiteiten ook wel de open sector worden genoemd. Deze typering is in zoverre misleidend dat in de vervolgfases van het universitair onderwijs wel selectie van studenten plaatsvindt.

Figuur 2.5 Ingeschreven studenten in het Franse hoger onderwijs



Bron: Repères et Références Statistiques.

## 2.4.2 De geschiedenis en rationale

Traditioneel kende Frankrijk twee typen hoger onderwijsinstellingen: de universiteiten en de *Grandes Écoles*. De oudste *Grandes Écoles* zijn in de 18de eeuw opgericht om officieren en ingenieurs in publieke dienst op te leiden. Later, in de 19de eeuw, is het aantal *Grandes Écoles* gegroeid en is de reikwijdte van de opleidingen verruimd. Deze opleidingen hadden en hebben een zeer hoog prestige en vormen een kweekvijver voor het topkader in publieke en private sector. Hebben de *Grandes Écoles* een rijke historie, de hedendaagse Franse universiteiten zijn relatief jong. Na de Franse revolutie zijn de universiteiten van het *ancien régime* afgeschaft. Napoleon heeft de universiteiten niet in hun oude hoedanigheid hersteld maar onder de naam *Université* een systeem van lerarenopleidingen gecreëerd. In 1896 werd een nieuw type universiteit geïntroduceerd maar deze nieuwe universiteiten waren een verzameling van vijf faculteiten; van een universiteit was nauwelijks sprake. Pas in 1968 kregen de universiteiten een belangrijke mate van autonomie. Mede door de grote vraag naar technisch (hoger) opgeleid personeel zijn in de jaren vijftig (STS) en zestig (IUT) van deze eeuw de korte beroepsgerichte opleidingen ontstaan.

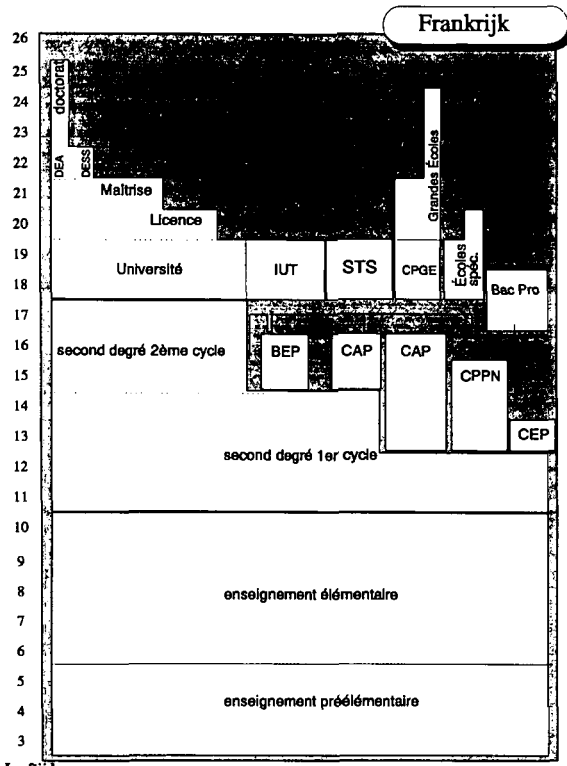
## 2.4.3 Diploma's en formele studieduur

De normale studieduur aan de *Grandes Écoles* is drie jaar. Daarbij moet echter worden vermeld dat deze studie pas kan worden begonnen na een één- of tweejarige voorbereiding aan een CPGE. De *Grandes Écoles* wordt afgesloten met een *Diplôme d'Ingenieur*. De opleiding aan de CPGE wordt niet met een diploma afgesloten: zij is geheel gericht op de voorbereiding voor het toelatingsexamen van de *Grandes Écoles*.

De programma's van de STS duren normaliter twee jaar en worden afgesloten met een *Brevet de Technicien Supérieur* (BTS). De overige opleidingen in de niet-universitaire sector variëren sterk qua lengte en type diploma.

De opleiding aan een IUT duurt twee jaar en wordt afgesloten met een *Diplôme Universitaire de Technologie* (DUT).

**Figuur 2.6** Schematisch overzicht van het Franse onderwijsstelsel



Bron: CSHOB.

De opleidingen aan de universiteiten bestaan uit gestapelde cycli. De eerste cyclus van twee jaar leidt tot het *Diplôme d'Études Universitaires Générales* (DEUG). De tweede cyclus bestaat uit twee jaar. Het eerste jaar kan worden afgesloten met het *Licence*, waarna na een volgend jaar de graad van *Maîtrise* 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 *Maîtrise*-programma's waarbij geen *Licence*-afsluiting mogelijk is (in de bestuurlijke informatica, management en toegepaste technische wetenschappen) en zeer specialistische en selectieve driejarige programma's (*Magistère* en de programma's van de *Instituts Universitaires Professionnalisés*). Het sluitstuk van de universitaire programma's wordt gevormd door de derde cyclus. Het eerste jaar van deze cyclus bestaat uit hetzij een beroepsgerichte opleiding, uitmondend in het *Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées* (DESS), hetzij een onderzoekgerichte opleiding, uitmondend in het *Diplôme 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*, voor zover van opleiding kan worden gesproken, duurt normaliter drie jaar.

#### 2.4.4 Functies en doelen

*Grandes Écoles* hadden traditioneel als voornaamste functie het opleiden van leraren en van het topkader voor de publieke en private sector. Daarbij werd het aantal studenten bewust beperkt gehouden, mede om de afgestudeerden een garantie op een topbaan te kunnen geven. Onder druk van de groei van de deelname aan het hoger onderwijs is het aantal plaatsen aan de *Grandes Écoles* relatief sterk uitgebreid. Onderzoek behoorde niet tot de functies van de *Grandes Écoles* maar ook op dit vlak vindt een verschuiving plaats: ook aan

*Grandes Écoles* wordt, zij het nog mondjesmaat, wetenschappelijk onderzoek verricht.

De STS'sen hebben als taak het opleiden van technisch middenkader. Het blijkt dat de meeste BTS-houders inderdaad in de arbeidsmarkt instromen. Dit in tegenstelling tot de DUT-houders, waarvan een belangrijk deel doorstroomt naar de universiteiten.

Omdat de ITU als eindonderwijs is bedoeld, wordt deze ontwikkeling als 'ongewenst stapelen' gezien. De universiteiten hebben twee min of meer tegenstrijdige functies. Enerzijds moeten zij alle studenten die niet in de selectieve typen van hoger onderwijs terecht kunnen opnemen, maar anderzijds moeten zij een hoog niveau van onderzoek handhaven en onderzoekers op hoog niveau opleiden. Universiteiten proberen op tal van manieren een oplossing voor dit dilemma te vinden. Invoeren van selectie tijdens de opleiding in plaats van selectie aan de poort neemt een deel van de spanning weg maar creëert een nieuw probleem in de vorm van hoge uitvalpercentages. De introductie van nieuwe, gespecialiseerde en selectieve programma's is een andere manier waarop de Franse instellingen aan hun maatschappelijk functie proberen te voldoen.

#### 2.4.5 De plaats van het publiek bekostigd onderzoek

Publiek bekostigd onderzoek vindt plaats in twee systemen: binnen de universiteiten en in de 'onderzoekslaboratoria' van de CNRS.

### 2.5 Verenigd Koninkrijk <sup>2</sup>

#### 2.5.1 De plaats in het onderwijsstelsel

In Engeland volgen kinderen vanaf hun vijfde jaar verplicht onderwijs. Ongeveer 50 procent van hen heeft daarvoor al met onderwijs kennis gemaakt in een of andere vorm van peuter- of kleuteronderwijs. Het basisonderwijs duurt zes jaar, waardoor kinderen normaal gesproken op hun elfde jaar naar de middelbare school gaan.

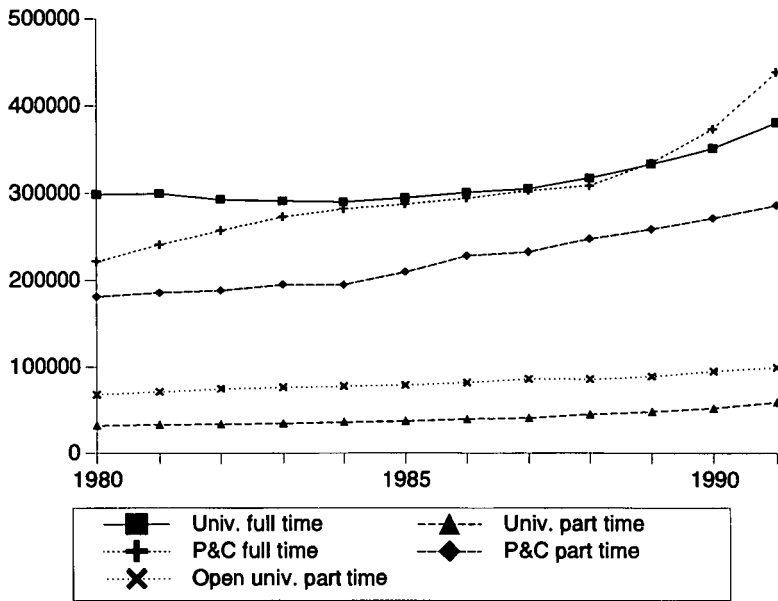
Na vijf jaar voortgezet onderwijs kunnen zij hier het *General Certificate of Secondary Education* (GCSE) behalen, waarna de mogelijkheid bestaat om in twee jaar het *General Certificate of Education (GCE) A level* te halen. Voortgezet onderwijs kan worden gevolgd in de algemene publieke instellingen en in de private scholen, die zijn opgezet analoog aan de traditionele *Grammar schools*.

Het Britse hoger onderwijssysteem kent op dit moment een relatief eenvoudige structuur. Met het afschaffen van het binaire systeem in 1992 wordt het overgrote deel van de tertiaire opleidingen aangeboden door de (oude en nieuwe) universiteiten (90%).

Het overige deel wordt verzorgd binnen de *further education colleges* die naast lagere beroepsopleidingen ook hoger onderwijs aanbieden, al die niet in nauw overleg met universiteiten (het systeem van 'franchising' waarbij de eerste jaren van een universitaire opleiding worden verzorgd in een *further education college*). Daarnaast kent Engeland een vrij sterk ontwikkeld systeem van volwassenenonderwijs, met als meest duidelijke exponent het aanbod van de *Open University*.

<sup>2</sup> Teneinde nodeloos complicerende factoren te voorkomen, is de karakteristiek van het hoger onderwijssysteem beperkt tot Engeland.

Figuur 2.7 Ingeschreven studenten in het Britse hoger onderwijs



Bron: Statistical Bulletins.

## 2.5.2 Geschiedenis en rationale

Het Britse hoger onderwijssysteem kent een lange en roemruchte geschiedenis, ontsproten aan de tradities van de universiteiten van Oxford en Cambridge. Hoewel de invloed van deze instellingen niet onderschat kan worden, dient tevens te worden gesteld dat het huidige hoger onderwijssysteem en de rationale ervan eerst na de Tweede Wereldoorlog zijn actuele vorm en inhoud heeft gekregen. In reactie op de sterk toegenomen vraag naar hoger onderwijs werden in de jaren vijftig bestaande *university colleges* opgewaardeerd tot zelfstandige universiteiten, *Colleges of Advanced Technology* (CAT's) opgericht en ontstonden geheel nieuwe universiteiten. Ondanks de substantiële uitbreiding van het aantal plaatsen voor studenten, zowel in deze nieuwe als in de bestaande instellingen, bleek eind jaren vijftig dat dit niet voldoende was om de vraag naar hoger onderwijs op te kunnen vangen.

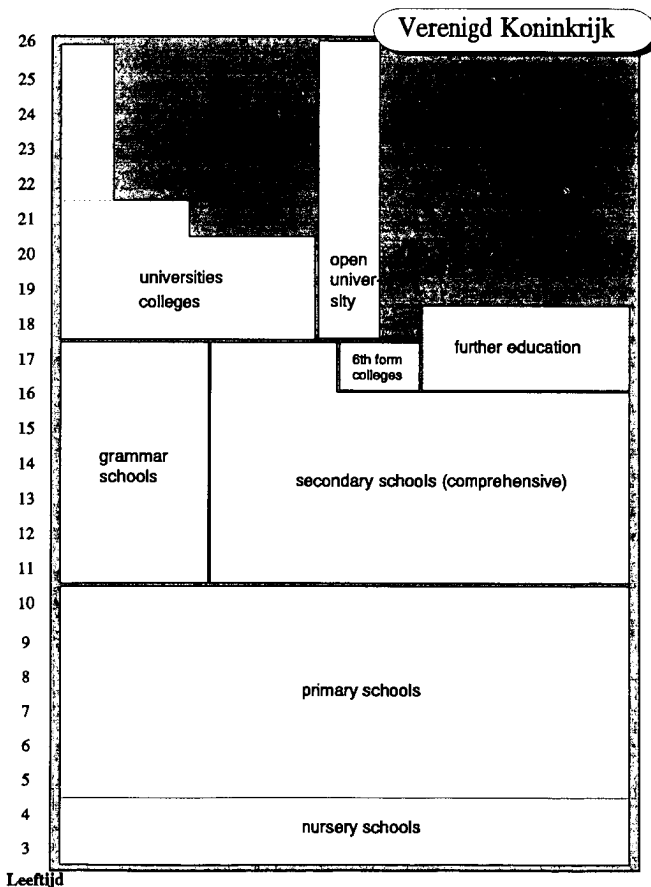
De spanning tussen vraag en aanbod en de weigering van de traditionele universiteiten om hun poorten te openen voor grote groepen studenten resulteerde in het instellen van de Robbins Commissie. In het *Robbins Report* uit 1963 is een belangrijk uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van het Britse hoger onderwijssysteem te vinden: 'all young persons qualified by ability and attainment to pursue a full time course in higher education should have the opportunity to do so'. Hoewel het Robbins rapport als een van de mijlpalen in de geschiedenis van het Britse hoger onderwijs wordt gezien, zijn de aanbevelingen ervan slechts ten dele uitgevoerd.

Een van de belangrijkste afwijkingen van de aanbevelingen van *Robbins* is dat de uitbreiding van het hoger onderwijs niet plaatsvond in de universitaire sector, maar in een nieuwe sector: de *polytechnics*. De basis voor het *polytechnic*-beleid is gelegd in twee speeches (Woolwich, 1965; Lancaster, 1967) van de toenmalige minister van onderwijs, Anthony Crossland, en geformaliseerd in het *Plan for Polytechnics and Colleges* (1976). De toenmalige CAT's werden op basis hiervan opgewaardeerd tot universiteiten, het aantal universiteiten werd bevroren, en er werden dertig *polytechnics* gecreëerd. Met de *polytechnics* deed ook een tweede uitgangspunt van het Britse hoger-onderwijsbeleid zijn intrede: het binaire systeem gebaseerd op de notie van 'verschillend maar

gelijkwaardig.' De universiteiten werden geacht hun traditionele academische functie te blijven vervullen, inclusief fundamenteel onderzoek, terwijl de *polytechnics* beroepsgericht en relevant onderwijs dienden te gaan verzorgen, gericht op een andere groep studenten door het aanbieden van deeltijd onderwijs en de zogenaamde *sub-degree* opleidingen.

Dit functionele onderscheid is door de jaren heen vervaagd, met name door de evolutie van de *polytechnics*. Een complex van factoren, waaronder de politieke en maatschappelijke waardering van dit type opleidingen, kwaliteitsgaranties en civiel effect van de diploma's, en de bereidheid grote groepen studenten tegen relatief beperkte kosten te scholen, heeft er uiteindelijk toe geleid dat in 1992 aan de *polytechnics* de mogelijkheid werd geboden zich universiteit te noemen. Een mogelijkheid waarvan de *polytechnics* 'en masse' gebruik hebben gemaakt. In hoeverre dit betekent dat het tweede uitgangspunt van het Britse hoger-onderwijsbeleid ter ziele is gegaan, valt op dit moment niet eenduidig aan te geven. De verlopen tijd is nog te kort om te kunnen vaststellen of de formele gelijkschakeling tevens een materiële invulling heeft gekregen; iets dat op voorhand niet zeker is gelet op het effect van tradities en gevestigde belangen op de stratificatie van instellingen.

Figuur 2.8 Schematisch overzicht van het Britse onderwijsstelsel



Bron: CSHOB.

Wat wel meer en meer duidelijk wordt is dat eind jaren tachtig en begin jaren negentig een derde uitgangspunt van het Britse hoger-onderwijsbeleid vorm heeft gekregen, namelijk: efficiënte expansie van het systeem gekoppeld aan een grotere maatschappelijke oriëntatie. Wat dit betreft kunnen de voorma-



lige *polytechnics* bogen op een uitstekende staat van dienst. De vraag rijst hiermee in hoeverre de toekomstige ontwikkelingen in het Britse hoger onderwijs zullen aansluiten op dit derde uitgangspunt en als gevolg daarvan tot een herwaardering van de aard, rol en positie van de universiteit zullen leiden.

### 2.5.3 Diploma's en formele studieduur

In Engeland zijn diploma's niet gekoppeld aan een bepaald type instelling. Wel is er een duidelijke scheiding tussen *undergraduate* en *graduate* onderwijs. Het *undergraduate* onderwijs bestaat uit een driejarig programma dat op verschillende niveaus kan worden afgesloten. Het laagste niveau is de *bachelor pass degree* en het hoogste de *bachelor first-class honors degree*. Vanuit de academische wereld gaan momenteel stemmen op om de *undergraduate* programma's te verlengen tot vier jaar omdat de instroom in het *graduate* onderwijs niet van voldoende kwaliteit zou zijn. Als mogelijke oorzaken hiervoor worden de overbevolking, de dalende standaarden en de veralgemenisering van het *undergraduate* onderwijs genoemd. Naast de genoemde niveaus worden door de *ex-polytechnics* en de *colleges* lagere, beroepsgerichte kwalificaties aangeboden, waarvan het merendeel tweejarige diploma's en certificaten zijn, gevalideerd door de *Business and Technician Education Council* (BTEC).

Na het *undergraduate* onderwijs worden drie typen programma's aangeboden die tot drie verschillende kwalificaties leiden: *postgraduate diplomas* en *certificates*, *Master's degrees* en *doctorate degrees*. Het eerste type betreft beroepsgerichte programma's die in lengte en certificering sterk verschillen. De *Master's degrees* zijn onder te verdelen in *taught masters* die na één jaar onderwijs kunnen worden behaald en de *research masters* die na twee jaar onderzoek en het schrijven van een kleine thesis kunnen worden behaald. Deze laatste categorie (de *M.Phil*) wordt slechts op een beperkt aantal instellingen als volwaardige graad aangeboden. Meestal wordt deze graad gezien als een certificering voor studenten die voortijdig het doctoraat-programma verlaten. 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.

De verhouding tussen de *Master* opleidingen en de doctoraat opleidingen is een punt van discussie. Traditioneel stonden beide programma's los van elkaar. Mede naar aanleiding van kritiek uit de academische wereld en het bedrijfsleven dat de traditionele *Ph.D.*'s te gespecialiseerd zijn, is in mei 1993 een beleidsdocument verschenen (*Realising our Potential: A Strategy for Science, Engineering and Technology*) waarin een nieuwe *Master's of Science* wordt geïntroduceerd. Deze eenjarige opleiding moet dienen als een vooropleiding voor de driejarige *Ph.D.*-programma's en heeft een algemeen, onderzoekstechnisch karakter.

### 2.5.4 Functies en doelen

De verschillende posities van de universiteiten en de voormalige *polytechnics* in het Britse hoger onderwijs zijn formeel een afspiegeling van hun verschillende functies: academisch-wetenschappelijk onderwijs versus meer beroepsgericht hoger onderwijs, fundamenteel onderzoek versus toegepast onderzoek, en onderwijs aan traditionele groepen studenten in een full-time setting versus onderwijs voor niet-traditionele groepen in nieuwe onderwijsvormen, zoals part-time en sandwich opleidingen. Bedacht moet hierbij worden dat dit functionele onderscheid met name is ingegeven door de drang tot het behoud van het elitaire universitaire onderwijs (en onderzoek) geworteld in de

'Oxbridge' filosofie. In de woorden van Crossland: 'We are preserving a privileged position for the universities by deliberately trying to create inferior institutions outside.'

Eerder is al opgemerkt dat vraagtekens bij een dergelijk statisch onderscheid kunnen worden geplaatst, met name waar het het opleiden van aanzienlijk grotere groepen studenten betreft. In dit opzicht is door vele Britse commentatoren kritiek geleverd op het administratieve karakter van het binaire systeem, waardoor regelgeving en niet de inhoud bepalend was voor de scheiding. Inmiddels lijkt dit ook door de overheid te zijn erkend. In *Higher Education: A new framework* (White paper, 1991) wordt een pleidooi gehouden voor individuele profilering van instellingen op basis van missies, waarbij wordt benadrukt dat het accent op beroepsgerichte opleidingen en grotere instroom versterkt dient te worden. Dit betekent een continuering van de beleidslijn uitgezet in *Higher Education: Meeting the challenge* (White paper, 1987) waarin met name de (veronderstelde) link tussen hoger onderwijs, participatie en economische groei is benadrukt.

### **2.5.5 De plaats van publiek bekostigd onderzoek**

Het merendeel van het uit publieke middelen bekostigd onderzoek vindt plaats binnen de universiteiten, hoewel er in bepaalde disciplines aparte onderzoeksinstituten zijn. Ondanks het feit dat Engeland geen specifieke 'onderzoeks-universiteiten' kent, zijn de onderzoeksmiddelen niet gelijkelijk over de instellingen verdeeld. De bulk van de middelen komt terecht bij een relatief kleine groep (traditionele) instellingen, aangevoerd door Oxford, Cambridge en London. Een beeld dat recentelijk is bevestigd door de *1992/93 Research Assessment Exercise*.

## **2.6 Vlaanderen**

### **2.6.1 Het Vlaamse onderwijsstelsel**

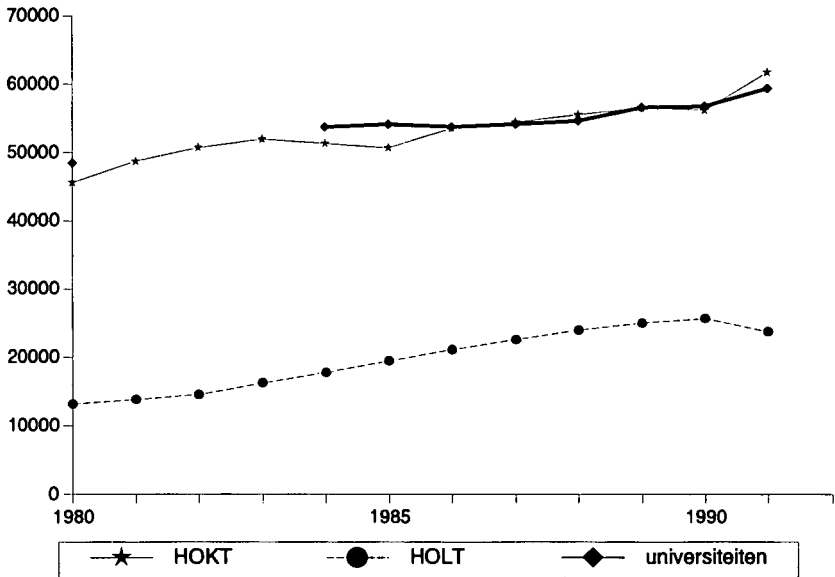
De meeste kinderen in Vlaanderen nemen reeds vanaf hun derde jaar deel aan het onderwijs. Het kleuteronderwijs biedt plaats aan kinderen tot zes jaar. Vanaf het zesde levensjaar is deelname aan onderwijs verplicht. De leerlingen stromen dan in het primair onderwijs in, dat uit drie tweejarige cycli bestaat. Na het primair onderwijs stromen de leerlingen door naar het secundair onderwijs. De structuur van het secundair onderwijs in Vlaanderen is in 1989 gewijzigd. Het nieuwe secundair onderwijs bestaat uit drie cycli of graden van twee jaar. De eerste graad is een soort brugperiode waarin alle leerlingen, met uitzondering van de leerlingen in de beroepsgerichte stroom (19% in 1993), een gezamenlijk programma volgen. In de tweede en derde graad wordt onderscheid gemaakt tussen vier stromen: algemeen secundair onderwijs (ASO), technisch secundair onderwijs (TSO), kunst secundair onderwijs (KSO) en beroeps secundair onderwijs (BSO). Het ASO (dat in 1993 41 procent van de tweede en derde graad leerlingen volgden), TSO (26%) en het KSO (2%) geven na succesvolle afsluiting toegang tot het hoger onderwijs. Het BSO kan na de tweede graad worden afgesloten en na de derde graad. Na de derde graad kan een extra zevende jaar onderwijs worden gevolgd als voorbereiding op het hoger onderwijs (voor ASO) of voor beroepsgerichte specialisaties (TSO, KSO en BSO). Minder dan 1 procent van de leerlingen maakt echter van die mogelijkheid gebruik.

Het hoger onderwijs bestaat uit twee sectoren: het universitair onderwijs en het hoger onderwijs buiten de universiteiten (HOBU). Het HOBU bestaat uit twee delen: het Hoger Onderwijs Kort Type (HOKT) en het Hoger Onderwijs Lange Type (HOLT).

Naast het hierboven beschreven systeem, dat vrijwel uitsluitend voltijd onderwijs omvat, kent het Vlaamse systeem het 'buitengewoon onderwijs'

(speciaal onderwijs) en het 'sociale promotie' onderwijs. Dit laatste is deeltijd-onderwijs voor volwassenen dat deels als tweede kans onderwijs dienst doet en deels als wederkerend onderwijs. De cursussen hebben betrekking op primair, secundair en tertiair (HOKT) niveau.

**Figuur 2.9** Ingeschreven studenten in het Vlaamse hoger onderwijs



Bron: Statinfo, B.S.T., Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs.

### 2.6.2 Historie en rationale

De eerste Belgische universiteit dateert uit 1425 (Leuven). In de loop van de 19e en 20e eeuw zijn daar zeven universiteiten en universitaire instellingen bijgekomen. Omdat de programma's van de universiteiten vrijwel alle disciplines omvatten is er geen ruimte geweest voor de ontwikkeling van concurrerende instellingen op academisch niveau (zowel op onderwijs- als op onderzoekgebied). Een belangrijke ontwikkeling in het Belgische hoger onderwijs is de wet van 1970 geweest waarin naast het academisch onderwijs ook het onderwijs aan de scholen voor HOBU als hoger onderwijs werden aangemerkt. Voordien had het HOBU de status van hoger secundair onderwijs. Een belangrijke reden voor het opstellen van deze kaderwet was het streven naar democratisering van het hoger onderwijs: ook jongeren van een 'lagere' sociale herkomst moesten in gelijke mate als andere jongeren instromen in het hoger onderwijs. Er zijn echter twijfels of de beoogde democratisering wel door het opnemen van het HOBU in het hoger onderwijs tot stand is gekomen.

Een verdere mijlpaal is de wet uit 1988 waarin het onderwijs onder de bevoegdheden van de Gemeenschappen wordt gebracht. Vanaf dit moment is er sprake van een apart Waals en een Vlaams hoger onderwijs (beleid). De eerste belangrijke uitkomsten van het Vlaamse beleid zijn de Decreten uit 1991 betreffende de universiteiten en de hogescholen (HOBU). Het Decreet voor de universiteiten omvat belangrijke veranderingen voor wat betreft de autonomie van de instellingen, de bekostiging, de inrichting van het onderwijs (invoering van een soort 'creditsystem', herziening van de graden en de promotieopleiding) en kwaliteitsbewaking. Het Decreet voor de hogescholen is opgesteld onder druk van het HOLT dat een nieuwe regelgeving, analoog aan de universiteiten wenste. Oorspronkelijk werd het decreet opgesteld voor het HOLT maar uiteindelijk is ook een voorziening voor het HOKT in het decreet geschreven. In het decreet werd een ambtelijke commissie aangekondigd die

de nieuwe regelgeving voor het HOKT en HOLT moest uitwerken. Deze ambtelijke commissie heeft in 1992 gerapporteerd. Geadviseerd werd de regelgeving analoog aan de universiteiten te laten verlopen, met uitzondering van de financiering van infrastructuur en investeringen. Samenwerking met universiteiten moet mogelijk gemaakt worden. In het rapport wordt nadrukkelijk gepleit voor schaalvergroting. Een belangrijk punt in deze discussie is de indeling van het HOBU in 'netten'. Het HOBU is gegroeid als een verlengstuk van de opleiding in het secundair onderwijs. Deze oorsprong doet zich gevoelen in twee kenmerken van het huidige HOBU: het grote aantal (kleine) scholen (134 HOKT en 40 HOLT) en de invloed van de 'netten'. Evenals in het primair en het secundair onderwijs is het HOBU ingedeeld in een aantal 'netten' of inrichtende machten. Ook in Vlaanderen heeft een schoolstrijd gewoed die geresulteerd heeft in een bepalende rol voor het beginsel van vrijheid van onderwijs bij de inrichting van het onderwijs. Dit beginsel heeft vorm gekregen in de gesegmenteerde inrichting van het onderwijs in drie netten of inrichtende machten: het gemeenschapsonderwijs (ARGO Autonome raad van het gemeenschapsonderwijs), het vrij gesubsidieerd onderwijs (privaat onderwijs, voor het grootste deel op confessionele basis) en officieel gesubsidieerd onderwijs (georganiseerd door provincie en gemeente). Deze netten hebben zoals gezegd eigen bevoegdheden voor de inrichting van het onderwijs en hebben een eigen voorzieningsstructuur opgebouwd.

De discussies over de inrichting van het hoger onderwijs en het HOBU in het bijzonder zijn nog niet afgerond. Opvallend daarbij is dat geluiden over invoering van een geïntegreerd systeem naar voren komen uit de hoek van het HOKT.

### 2.6.3 Diploma's en formele studieduur

Het Vlaamse universitair onderwijsstelsel bestaat uit academische opleidingen, voortgezette academische opleidingen, doctoraatsopleidingen en post-academische vorming. Het academisch onderwijs is ingedeeld in twee cycli. De eerste cyclus duurt twee (voor sommige opleidingen drie) jaar, de tweede cyclus vergt ook twee (voor sommige opleidingen drie of vier) jaar. Na de tweede cyclus behaalt men in de regel de graad van licentiaat. Daarnaast zijn er als tweede cyclus diploma's de graden van ingenieur, arts en apotheker. Wie in het bezit is van een diploma van de tweede cyclus kan beginnen met een doctoraatsopleiding. Tot voor het decreet van 12 juni 1991 volstond het een oorspronkelijk proefschrift op basis van zelfstandig wetenschappelijk onderzoek op te stellen. Sinds het decreet kan de universiteit de doctorandi verplichten naast het proefschrift ook een opleiding te volgen. Die opleiding kan worden gespreid over de gehele duur van de voorbereiding van een proefschrift en is equivalent aan één jaar studie.

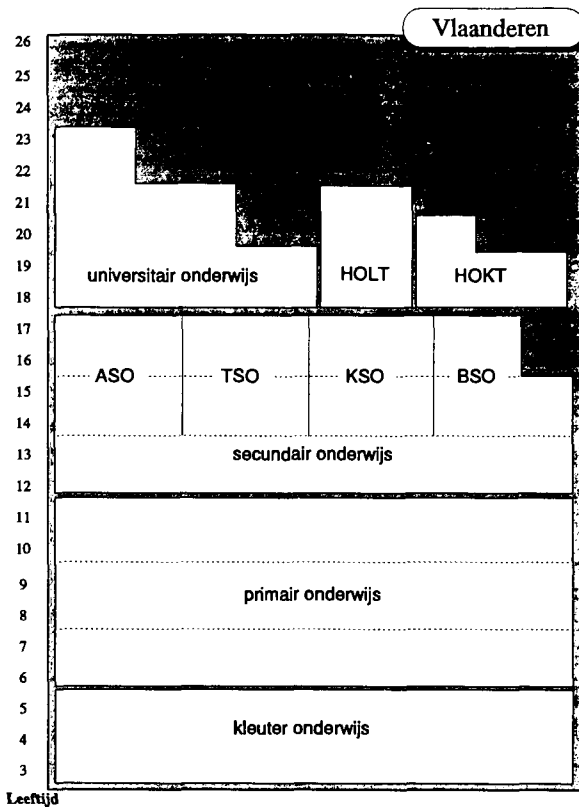
Het onderwijs aan het HOKT duurt twee tot drie jaar en wordt afgesloten met het diploma *Gegradueerde*. Het HOLT duurt vier of vijf jaar en leidt tot de *Kandidatuur* of de *Licentie*.

### 2.6.4 Functies en doelen

De opleidingen van het HOLT zijn 'van academisch niveau' verklaard: de studenten worden opgeleid om de resultaten van wetenschappelijk onderzoek toe te passen in de beroepspraktijk. Grote verschilpunten met de universiteiten zijn de stageperiode die in het HOLT in het laatste jaar is ingebouwd en het ontbreken van onderzoek bij het HOLT. Er zijn vijf richtingen: industrieel ingenieur, handelswetenschappen, vertaler, architect en hoger maritiem onderwijs.

Het HOKT is een groot conglomeraat van opleidingen die allen sterk beroepsgericht zijn. Grofweg zijn er zeven richtingen te onderkennen: techniek, landbouw, economie (veruit de grootste richting), paramedische sector, sociale sector, kunst en pedagogiek.

**Figuur 2.10** Schematisch overzicht van het Vlaamse onderwijsstelsel



Bron: CSHOB.

In het universitair onderwijs zijn onderwijs en onderzoek nauw met elkaar verbonden; studenten worden geacht zelf onderzoek te kunnen verrichten. Het onderwijsaanbod is ingedeeld in achttien studiegebieden waarbinnen ongeveer tachtig opleidingen zijn erkend.

De onderzoektaak binnen het hoger onderwijs ligt geheel bij het universitair onderwijs. De roep om toegepast onderzoek vanuit het HOLT wordt weliswaar steeds luider, maar dit heeft nog niet in een onderzoektaak voor het HOLT geresulteerd.

### 2.6.5 Plaats van publiek bekostigd onderzoek

Vrijwel al het publiek bekostigd onderzoek wordt uitgevoerd binnen de universiteiten. Er zijn geen publiek bekostigde onderzoeksinstituten buiten de universiteiten. De middelen voor het publiek bekostigd onderzoek zijn de laatste jaren niet toegenomen ondanks de prioriteit die de Vlaamse regering heeft toegekend aan onderzoek en ontwikkeling. De verklaring voor deze paradox is het streven van de overheid om private uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling te stimuleren door middel van aanzienlijke fiscale voordelen. De private uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling zijn de laatste jaren relatief sterk gestegen.



# Autonomie van het hoger onderwijs

# 3

## 3.1 Vooraf

In verschillende Westeuropese landen is gedurende het afgelopen decennium de rol en bemoeienis van de overheid ten aanzien van het hoger onderwijs ter discussie gesteld. De vraag is of de bestaande besturingsrelaties adequaat zijn voor de oplossing van problemen waarmee het hoger onderwijs wordt geconfronteerd, zoals de stijgende deelname aan het onderwijs, de toenemende druk op de overheidsuitgaven en de inrichting van een bestel dat tegemoet dient te komen aan de gevarieerde behoeften van studenten en de veranderende vraag vanuit de arbeidsmarkt.

Hebben de probleemdefinities in verschillende Westeuropese landen dezelfde toon, de nationale reacties op de problematiek vertonen een divers beeld, deels ingegeven door nationale tradities en gevestigde belangen, deels door specifieke factoren. De reacties vloeien voort uit de wijze waarop de overheid haar rol ten opzichte van het hoger onderwijs definieert.

In de meeste Westeuropese landen overheerst sedert de tweede Wereldoorlog het oordeel dat alleen door middel van centrale planning en ingrepen van bovenaf een adequaat antwoord kan worden gevonden op de problematiek. Zo komt de bemoeienis van de overheid tot uitdrukking in gedetailleerde regelgeving met betrekking tot de inrichting van het onderwijsbestel, de structuur en functie van onderdelen daarvan, de bekostiging, de bestuurlijke processen en, in sommige gevallen, de inhoud van het onderwijs.

In een aantal van deze landen is een vrij fundamentele heroriëntatie op gang gekomen gericht op deregulering en autonomie waarbij instellingen meer zeggenschap krijgen over hun doen en laten en pas achteraf hierover verantwoording dienen af te leggen aan de overheid.

Het navolgende bevat een analyse van de verhouding tussen overheid en instellingen van hoger onderwijs en de mate waarin de autonomie van de instellingen wordt ingeperkt dan wel verruimd. De volgende drie vragen staan hierbij centraal:

1. Hoe kan de verhouding tussen overheid en instellingen per land worden getypeerd? Tot hoever strekt de bemoeienis van de overheid zich en in hoeverre is sprake van autonomie van instellingen?
2. Is een verschuiving in termen van meer dan wel minder autonomie waarneembaar?
3. In hoeverre is sprake van convergerende trends in de verhouding tussen overheid en instellingen in de betrokken landen?

## 3.2 Korte begripsaanduiding

In de meeste landen is de autonomie van instellingen het resultaat van een samenspel tussen verschillende krachten, belangen of actoren. Zo maakt Clark een onderscheid tussen staat, markt en academische oligarchie als de krachten die in onderlinge interactie leiden tot een bepaald sturingspatroon<sup>1</sup>. In dit hoofdstuk over autonomie staat met name de rol van de overheid als sturende actor centraal. Sedert in de eerste helft van de negentiende eeuw de bekostiging van het hoger onderwijs in West-Europa een verantwoordelijkheid van de overheid is geworden, heeft de overheid steeds meer en stempel gedrukt op de verdeling van verantwoordelijkheden op het gebied van het hoger onderwijs tussen staat en instellingen. Dit heeft in de meeste landen

<sup>1</sup> Zie hierover B.R. Clark, *The Higher Education System*, Berkeley: University of California Press, 1983.

geleid tot een verantwoordelijkheidsverdeling waarbij de 'basis', dat wil zeggen de wetenschappers zelf, de verantwoordelijkheid kregen voor de inhoud van onderwijs en onderzoek (het *wat* van het hoger onderwijs) en de staat de verantwoordelijkheid voor de juridische, financiële en bestuurlijke kaders waarin de hoger onderwijsinstellingen dienden te opereren (het *hoe* van het hoger onderwijs). Het centraal bestuur van de instellingen diende daarbij vrij machteloos toe te kijken en vervulde in feite een rol als doorgeefluik van geld en directieven 'naar beneden' en wensen 'naar boven.' Deze verhouding, die op het Europese continent gebruikelijk was, is de laatste tien tot vijftien jaar in een aantal landen, waaronder Nederland, grondig gewijzigd.

In de huidige situatie kan wat betreft de sturing van het hoger onderwijs de rol van de overheid worden getypeerd aan de hand van de volgende twee extreme sturingsmodellen <sup>2</sup>:

- staatscontrole: volgens dit model wordt het hoger onderwijs als een homogene onderneming gezien waarbij de overheid probeert alle aspecten van de dynamiek van het hoger onderwijs te reguleren, zoals toegang, budgettering, opleidings- en exameneisen, personeelsbeleid, enzovoort.
- supervisie: volgens dit model wordt een aantal belangrijke bevoegdheden aan de instellingen overgelaten. De overheid stelt de algemene kaders vast waarbinnen het hoger onderwijs functioneert, maar fundamentele beslissingen over taken en doelen behoren voor een belangrijk deel tot de competentie van de instellingen (afzonderlijk of gezamenlijk).

Uiteraard zijn diverse varianten op deze modellen denkbaar ergens op het continuüm van staatscontrole naar supervisie. Zo wordt het staatscontrolemodel benadert in landen waar de overheid vrij actief probeert door middel van incentives invloed uit te oefenen op de doelstellingen van het onderwijs of op interne aangelegenheden van de instellingen (bijvoorbeeld het verbeteren van efficiency).

Dichterbij het supervisiemodel staat een overheid die op afstand controleert en zich beperkt tot het scheppen van de randvoorwaarden waaronder instellingen dienen te functioneren. In plaats van controle vooraf door middel van gedetailleerde regelgeving wordt controle op de bereikte resultaten achteraf uitgeoefend. Een belangrijke assumptie bij deze variant is dat op deze wijze instellingen sneller en flexibeler kunnen inspelen op veranderende maatschappelijke omstandigheden.

Hoe dichter sturing van hoger onderwijs in een bepaald systeem het supervisiemodel benadert, des te groter de ruimte voor de instellingen om zelf beleid en daarmee sporende interne regelgeving te ontwikkelen. In het laatste geval kan een instellingsbestuur zelf bepalen hoe groot de betrokkenheid van derden, bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, lokale of regionale politici, studentenorganisaties, enzovoort, zal zijn bij het vormgeven en uitvoeren van beleid en regels van de desbetreffende instelling. In het staatscontrolemodel bepaalt de overheid hoe groot de betrokkenheid van derden bij de ontwikkeling en uitvoering van het totale hoger-onderwijsbeleid zal zijn.

Om de mate van autonomie van instellingen te kunnen beoordelen en daarmee de landen op het continuüm te kunnen lokaliseren is het noodzakelijk enige aspecten te onderscheiden die bij autonomie een rol spelen. De lijst kan zeer uitgebreid worden, maar niet alle aspecten zijn even belangrijk. Controles over de besteding van financiële middelen of vormen van kapitaalinvesteringen kunnen voor instellingen heel vervelend zijn, soms ook contra-productief, maar vormen geen belemmering voor instellingen om hun taken uit te voeren en de gestelde doelen te bereiken. Gebaseerd op het onderscheid tussen het *wat* en het *hoe* van het hoger onderwijs maakt bijvoorbeeld

<sup>2</sup> Zie voor een bespreking van diverse modellen onder meer G. Neave, & F.A. van Vught (eds.), *Prometheus Bound; The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*, Oxford: Pergamon Press, 1991.



Berdahl een onderscheid tussen substantieve en procedurele autonomie <sup>3</sup>. Substantieve autonomie heeft betrekking op de macht van de instellingen om eigen doelen vast te stellen. Procedurele autonomie betreft het bepalen van de middelen waarmee deze doelen worden nagestreefd. In de praktijk is het vaak moeilijk deze begrippen uit elkaar te houden. Zo kan de overheid een zodanig zware procedurele controle opleggen dat daardoor de door de instellingen na te streven substantieve doelen in gevaar dreigen te komen. Desalniettemin wordt in deze analyse van de relaties tussen overheid en instellingen geprobeerd beide termen conceptueel gescheiden te houden.

Op basis van het voorgaande kunnen de volgende vier ingrediënten van autonomie worden geselecteerd:

1. (externe) bemoeienis met het interne bestuur van instellingen;
2. vrijheid om toegang zelf te regelen;
3. vrijheid van instellingen om de financiële middelen intern toe te delen (budgetteringsvrijheid);
4. vrijheid om zelf het onderwijsaanbod te bepalen (programmeervrijheid).

Deze aspecten worden met name van belang geacht voor het onderhavige project en zullen achtereenvolgens per land worden geschetst. Nagegaan zal worden wat de respectievelijke rol van overheid en instellingen is en wie waarover het meest voor het zeggen heeft. De aspecten genoemd onder 2 en 3 zullen respectievelijk in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 nader worden uitgewerkt. Daarnaast zullen enige recente beleidsontwikkelingen per land worden aangegeven die mogelijk de mate van autonomie kunnen beïnvloeden. De onderwerpen verschillen per land afhankelijk van het belang dat eraan wordt gegeven, bijvoorbeeld over een herstructurering van het hoger onderwijs, of over een mogelijke koppeling tussen kwaliteitszorg en bekostiging, inzet van prestatie-indicatoren enzovoort. In het algemeen gaat het om de wijze waarop de overheid probeert invloed uit te oefenen op het functioneren van het hoger onderwijsbestel. Deze onderwerpen zijn ondergebracht in het gedeelte 'systeemdynamiek'.

Het geheel wordt voorafgegaan door een korte typering van de relatie tussen de overheid en de instellingen, alsmede van de rol die andere actoren zoals intermediaire organen in het spel spelen.

### 3.3 Denemarken

#### *Algemene typering*

Het Deense hoger onderwijs is traditioneel sterk door de centrale overheid gereguleerd. Naast de wet op het universitair onderwijs en de diverse wetten voor de verschillende niet-universitaire instellingen bestaat aparte wetgeving waarin de toelating tot het hoger onderwijs is vastgelegd.

In de tweede helft van de jaren tachtig is het streven van de Deense overheid erop gericht centrale overheidssturing te verminderen en de autonomie van de instellingen te vergroten. Centrale planning van de deelname aan het hoger onderwijs en centrale regulering van de onderwijsprogramma's passen niet in deze besturingsfilosofie. Decentralisatie, zelfregulering, accountability en marktregulering zijn thans de kernbegrippen.

#### *Bestuur*

De Wet op het Universitair Bestuur uit 1973 definieert de doelen van het hoger onderwijs, regelt vrij gedetailleerd de universitaire bestuursorganisatie en definieert de taken en bevoegdheden van de verschillende geledingen binnen de instellingen.

<sup>3]</sup> R. Berdahl, Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities, *Studies in Higher Education*, 15 (2), 1990: blz. 169-180.

Juni 1993 is de nieuwe Wet op het Universitaire Bestuur in het parlement aangenomen. Belangrijke veranderingen zijn dat de bevoegdheden van de universiteiten worden verruimd en het voorheen sterk op participatie gerichte besluitvormingssysteem wordt vervangen door een organisatiestructuur die het instellingsmanagement (met name de rector en de decanen) in staat stelt een efficiënt en slagvaardig beleid te voeren. De macht van het centrale bestuursorgaan van de universiteit is in de nieuwe wet uitgebreid. Voorts is van belang dat externe groeperingen (bedrijfsleven, beroepsgroepen) een stem kunnen krijgen in de diverse bestuursorganen van de instelling.

Hoogleraren en universitaire bestuursleden vallen onder nationale regelingen die gelden voor alle ambtenaren. De overige staf valt onder regelingen die tot stand zijn gekomen tussen de overheid en de vakbonden. Instellingen hebben derhalve geen directe invloed op de rechtspositie, salarisstructuur en secundaire arbeidsvoorwaarden van het personeel.

#### *Toegankelijkheid*

Sedert 1977 functioneerde een centraal gereguleerd toelatingssysteem. De overheid bepaalde op basis van de beschikbare capaciteit van de instellingen, de arbeidsmarktsituatie van hoger opgeleiden en de regionale spreiding van de aanmeldingen van potentiële studenten, het maximum aantal plaatsen voor elk studiegebied. Indien het aantal aanvragers het aantal beschikbare plaatsen oversteeg konden instellingen een selectie toepassen op basis van criteria zoals bepaald door het ministerie.

In 1992 is een nieuw toelatingssstelsel ingevoerd met als kern dat de instellingen zelf de omvang van de instroom naar alle studieprogramma's, met uitzondering van medicijnen en bepaalde lerarenopleidingen, kunnen bepalen.

#### *Budgetteringsvrijheid*

De geormerkte bekostiging voor specifieke onderwijs- en onderzoeksactiviteiten is thans vrijwel geheel afgeschaft. De bekostiging krijgt steeds meer het karakter van een lump sum binnen de hoofdcomponenten van het budget. Onderzoeksmiddelen worden voor een steeds groter deel door onderzoeksraden toegewezen.

Aangezien instellingen geen collegegeld van de reguliere voltijdse studenten mogen heffen zijn de mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven beperkt. De laatste jaren worden instellingen gestimuleerd opleidingen in het kader van het 'open onderwijssysteem' (deeltijd)programma's te ontwikkelen waarvoor wel collegegeld moet worden betaald.

Volgens het nieuwe bekostigingssysteem wordt onderwijs niet meer bekostigd op basis van instroomcijfers, maar naar rato van het aantal voltijdse studenten voor zover die als 'actief studerend' kunnen worden aangemerkt (het zgn. taximetermodel, zie hoofdstuk 5). Dit model geeft het instellingsmanagement meer ruimte het toegewezen budget naar eigen inzicht te besteden en eigen prioriteiten te stellen.

#### *Programmeervrijheid*

Volgens de bestaande wetgeving heeft de minister de bevoegdheid richtlijnen op te stellen ten aanzien van doel, studieduur, inhoud, exameneisen, enzovoort, van de afzonderlijke onderwijsprogramma's. In sommige gevallen (zoals bij de lerarenopleidingen) zijn de richtlijnen vrij gedetailleerd, maar in de meeste gevallen hebben zij een algemeen karakter. De laatste jaren is de programmeervrijheid van de instellingen toegenomen. Instellingen zijn vrij programma's van verschillende inhoud en duur aan te bieden en een flexibele onderwijsorganisatie in te voeren waardoor studenten de mogelijkheid krijgen diverse onderdelen te combineren.

Voorts wordt het ontwikkelen van korte opleidingen en cursussen in het kader van het 'open onderwijssysteem' gestimuleerd; instellingen hebben de vrijheid zoveel cursussen aan te bieden als er vraag is vanuit de markt.

### *Systeemdynamiek*

Naast het vergroten van de programmeervrijheid van instellingen speelt de Deense overheid een belangrijke rol bij de algehele herziening van de universitaire onderwijsstructuur. Tot 1988 kon het universitaire onderwijs worden omschreven als een zuilmodel dat studenten in hun vijfjarige studieperiode moesten doorlopen. Met de in 1988 geïntroduceerde *bachelor*-graad wordt de ontwikkeling van een gedifferentieerd systeem nagestreefd waarbij meer rekening kan worden gehouden met voorkeuren van studenten en vragen vanuit de arbeidsmarkt. Van werkgeverszijde is sterk gepleit voor twee- en driejarige opleidingen in het hoger onderwijs en werkgevers zijn nauw betrokken bij de inrichting van dit type opleidingen. Het wekt dan ook geen verwondering dat deze korte opleidingen vooral zijn gericht op specifieke functiegebieden. In het vierjarig hoger onderwijsplan 1992-1996 vormt de ontwikkeling van de *bachelor*-graad een van de prioriteiten en het Deense ministerie van onderwijs heeft een *bachelor*-campagne opgezet primair gericht op de private sector.

De ontwikkeling van kortere opleidingen moet worden gezien in samenhang met het nieuw ingevoerde bekostigingsmodel. In Denemarken is studiefinanciering gegarandeerd voor een volledige opleiding van vijf jaar plus een aanvullend jaar. *Bachelors* kunnen derhalve naderhand hun studie in het hoger onderwijs voortzetten, gegeven dat deze studietijd nog niet is verbruikt in het korte hoger onderwijs. Degenen die na een *bachelor*-graad de universiteit verlaten zijn dus wat betreft studiefinanciering niet in het nadeel vergeleken met degenen die aansluitend een doctoraal-programma volgen.

Daarnaast heeft de overheid in 1990 het zogenoemde 'open onderwijssysteem' geïntroduceerd dat beoogd de wisselwerking tussen onderwijs en beroepspraktijk te verbeteren. Het gaat hierbij met name om part-time onderwijs. Het ministerie betaalt een vast bedrag per ingeschreven student en instellingen stellen zelf het collegegeld vast. Thans is de overheid in onderhandeling om het aantal part-time opleidingen danig uit te breiden en daarvoor ook de nodige gelden vrij te maken. Tot op zekere hoogte is dit open onderwijssysteem gebaseerd op marktregulering, aangezien instellingen de vrijheid hebben zoveel part-time cursussen te ontwikkelen als er vraag is vanuit de markt.

### *Conclusie*

Het Deense hoger-onderwijsbeleid is erop gericht de autonomie van de instellingen te vergroten, centrale overheidssturing te verminderen en marktelementen te introduceren. Instellingen hebben een grotere vrijheid gekregen ten aanzien van de toelating van studenten, de inrichting van het onderwijs en financiële aangelegenheden. Deze veranderingen gaan gepaard met een nadruk op efficiency en op versterking van het instellingsmanagement. De overheid ziet haar rol primair liggen in het scheppen van een flexibel systeem waarin instellingen adequaat kunnen reageren op maatschappelijke ontwikkelingen.

## 3.4 Duitsland

### *Algemene typering*

In het Duitse hoger onderwijssysteem staan begrippen als academische vrijheid en autonomie zeer hoog in het vaandel. De nadruk op de onderzoeksfunctie van de universiteiten heeft er mede toe geleid dat wetenschappers in belangrijke mate de inhoud van onderwijs en onderzoek bepalen. De invloed in belangrijke onderzoeks- en adviesorganen is groot en het hoger onderwijssysteem vertoont derhalve sterk oligarchische trekken.

Anderzijds heeft de overheid een grote sturende invloed wat betreft de structuur van het stelsel en de definiëring van de rol van de onderscheiden sectoren. Het hoger-onderwijsbeleid is gebaseerd op het principe van gelijkheid en

gelijkwaardigheid van alle instellingen op nationale schaal. In de na-oorlogse periode is het instrumentarium voor planning en coördinatie op zowel *Länder* als federaal niveau aanzienlijk uitgebreid. De federale overheid heeft in verschillende perioden geprobeerd de greep op het hoger onderwijs van bovenaf te versterken met name ten aanzien van aspecten als de onderwijsorganisatie en exameneisen. Het uiteindelijke succes van deze pogingen is vrij gering gebleken. Een van de redenen hiervoor is dat een beleidswijziging al snel wordt gezien als een inbreuk op het fundamentele recht van academische vrijheid.

Het vraagstuk van de autonomie wordt nog verder gecompliceerd door de federale structuur waarbij de afzonderlijke *Länder* volgens de grondwet soeverein zijn met betrekking tot het onderwijs en de wetenschappen. In de jaren zestig werd de federale overheid steeds meer betrokken bij de bekostiging van nieuwe of expanderende instellingen. In 1969 werd in het verlengde hiervan in de grondwet het principe van 'gemeenschappelijke taken' geïntroduceerd waarbij 50 procent van de kosten van universitaire gebouwen en andere grote kapitaaluitgaven voor rekening van de federale overheid komt. Als gevolg hiervan heeft een verschuiving plaatsgevonden van competenties tussen de bestuurlijke niveaus, hetgeen veelvuldig tot spanningen heeft geleid. Met name de *Länder* zijn snel geneigd een maatregel van de federale overheid uit te leggen als een uitbreiding van haar bevoegdheden die feitelijk tot de competentie van de deelstaten behoren.

Coördinatie tussen *Länder* en federale overheid wordt nagestreefd door middel van kaderwetgeving (*Hochschulrahmengesetz*) op federaal niveau die de fundamentele gelijkheid van het hoger onderwijs in alle deelstaten garandeert en die het algemene kader schetst waarbinnen elke deelstaat een eigen hoger-onderwijsbeleid kan voeren. Verder functioneren invloedrijke intermediaire organen als de *Kultusministerkonferenz* (de gezamenlijke ministers van de *Länder*), de *Wissenschaftsrat*, en de (*Fach*) *Hochschulrektorenkonferenz* waarin de rectoren van de universiteiten en *Fachhochschulen* zijn vertegenwoordigd. De resulterende overlegstructuur draagt ertoe bij dat overheid en academische gemeenschap elkaar in balans houden en dat sturing vanuit de top zonder steun van deze organen vrijwel onmogelijk is.

### *Bestuur*

In Duitsland bestaan geen formele verschillen tussen universiteiten en *Fachhochschulen* wat betreft wettelijke status en mate van overheidsbemoedenis. Instellingen hebben een publieke status en zijn tegelijkertijd een georganiseerde eenheid van de deelstaat. De management- en besluitvormingsstructuur alsmede de bevoegdheden en taken van de verschillende actoren binnen de instellingen zijn vastgelegd in de wetgeving van de afzonderlijke deelstaten. De rector of de president als voornaamste bestuurder van de instelling alsmede hoogleraren worden door de onderwijsminister van de deelstaat in kwestie benoemd.

Teneinde de besluitvormingsstructuur van instellingen te versterken is de afdeling/vakgroep (*Fachbereich*) als basiseenheid verantwoordelijk voor onderwijs en onderzoek. In de praktijk is dit geen krachtige organisatie-eenheid gebleken. De mogelijkheid dat instellingen zelf hun organisatiestructuur kunnen bepalen staat niet ter discussie.

### *Toegankelijkheid*

Duitsland kent in principe een open toelatingssysteem. Iedereen die aan de gestelde vooropleidingseisen voldoet heeft het recht hoger onderwijs te volgen. Al degenen die in het bezit zijn van het diploma *Allgemeine Hochschulreife* hebben in principe toegang tot de universiteiten en *Fachhochschulen*. Daarnaast geeft het *Fachhochschulreife*-diploma toegang tot een *Fachhochschule*.

De feitelijke toelating geschiedt echter op basis van het aantal beschikbare studieplaatsen per studierichting (*Kapazitätsverordnung*). Thans is een discussie gaande over selectie aan de poort, maar het is nog onduidelijk in hoeverre de autonomie van de instellingen op dit punt zal worden vergroot.

#### *Budgetteringsvrijheid*

Het jaarlijks budget is verdeeld over verschillende vaste kostencategorieën die in de regel zijn geormerkt. Personele kosten zijn voor elke categorie van staf (onderwijs, onderzoek, administratief) en per faculteit wettelijk vastgelegd. Kosten toegewezen aan bepaalde posten mogen niet voor andere doelen worden gebruikt.

De laatste jaren leggen sommige *Länder* minder beperkingen op ten aanzien van de besteding van middelen. Experimenten zijn gaande waarbij instellingen meer ruimte wordt gegeven voor interne allocatie van de financiële middelen (*Globalhaushalt*). Geheel in lijn met deze ontwikkeling heeft de federale overheid recentelijk voorgesteld om de financiële autonomie van de instellingen te vergroten door de condities gesteld aan de bekostiging minder gedetailleerd en derhalve flexibeler te maken (zoals het extra kunnen honoreren van bepaalde hoogleraren).

#### *Programmeervrijheid*

In de periode 1970 - 1982 is het overheidsinstrumentarium aanzienlijk uitgebreid met als doel een grotere greep te krijgen op de inhoud van het onderwijs. In het *Hochschulrahmengesetz* van 1976 werd voorzien in *Studienreformkommissionen* voor alle studierichtingen bedoeld om op nationaal niveau vrij gedetailleerd aangepaste curricula en examenregelingen te ontwikkelen. Daarbij diende rekening te worden gehouden met door de overheid gewenste capaciteitsvergroting, studieduurverkorting en praktijkgerichtheid van het onderwijs. Aanbevelingen van deze commissies werden aan de federale regering ter goedkeuring voorgelegd. Deze handelwijze betekende een aanzienlijke inperking van de autonomie.

In de Raamwet van 1985 komen deze commissies niet meer voor en zijn de beslissingsbevoegdheden van instellingen ten aanzien van curricula verruimd. De uiteindelijke beslissing ligt bij de ministeries (op deelstaatniveau) die de programma's toetsen op basis van nationaal vastgestelde examenregelingen en criteria (zoals cursusduur).

#### *Systeemdynamiek*

Uit bovenstaande beschrijving komt het beeld naar voren van een hoger onderwijsbestel waarin naar internationale standaarden gemeten weinig echte veranderingen zijn doorgevoerd. Het hoger-onderwijsbeleid is sterk gericht op gelijkwaardigheid van alle instellingen hetgeen onder meer bewaakt wordt door stringente goedkeuringsprocedures voor nieuwe opleidingen, gestandaardiseerde bekostigingsvoorschriften, enzovoort.

In het verleden zijn wel voorstellen gedaan om de overheidsbemoediging terug te dringen. Beroemd is bijvoorbeeld de slogan 'differentiatie en concurrentie' waarmee de toenmalige minister Wilms in 1983 een nieuwe periode voor het hoger-onderwijsbeleid inluidde. Instellingen dienden profielen te ontwikkelen met betrekking tot onderzoek. Het bekostigingssysteem diende te worden herzien waarbij meer ruimte zou ontstaan voor concurrentie, financiële autonomie en zelfregulering. Het bleef vooral bij goede voornemens. Tot zichtbare veranderingen in het hoger onderwijs heeft dit nog niet geleid.

Vrij recentelijk is een aantal beleidsontwikkelingen in gang gezet die in eerste instantie erop zijn gericht een oplossing te vinden voor het al langer bestaande probleem van de overvolle universiteiten en de lange studieduur. Mogelijk kunnen deze ontwikkelingen van invloed zijn op de verhouding tussen overheid en instellingen en tevens enige dynamiek in het hoger onderwijsbestel teweeg brengen. Zij worden hieronder kort samengevat.

### *Uitbouw van Fachhochschulen*

Veel middelen worden thans aangewend om met name in de deelstaten van het voormalig Oost-Duitsland nieuwe *Fachhochschulen* te starten. Dit type onderwijs was daar voor de *Wende* een vrij onbekend fenomeen. Daarnaast is het beleid erop gericht om de capaciteit van *Fachhochschulen* over het gehele land flink uit te breiden.

Om de deelname aan de *Fachhochschulen* te bevorderen wordt in veel voorlichtingsmateriaal het comparatieve voordeel van *Fachhochschulen* ten opzichte van de universiteiten breed uitgemeten. Als voordelen worden genoemd de kortere studieduur, een hoger rendement en dus grotere kans van slagen, en het feit dat de maatschappelijke vraag naar afgestudeerden groot is.

Een ander, hiermee samenhangende ontwikkeling betreft aard en karakter van het studie-aanbod aan *Fachhochschulen*. In vergelijking met het Nederlandse HBO vertonen studieprogramma's traditioneel een nauwe relatie met de beroepsuitoefening en zijn daardoor vrij specialistisch van aard. Daarnaast is het onderwijsaanbod vrij beperkt. Terwijl de meeste Nederlandse hogescholen uit diverse sectoren bestaan, kennen *Fachhochschulen* hoofdzakelijk slechts twee sectoren, te weten techniek en economie. De afgelopen twee decennia is de omvang van het onderwijsaanbod bewust beperkt gehouden, maar de laatste tijd wint de kwestie van het vakkenspectrum aan *Fachhochschulen* in de onderwijspolitiek aan betekenis.

### *Universitair onderwijs*

Aangezien beperking van de deelname aan het universitair onderwijs niet bespreekbaar is, zijn andere voorstellen ingebracht om de problemen als gevolg van de enorme toename van de studentenaantallen aan de universiteiten te beheersen. De belangrijkste zijn de beperking van de studieduur en de thans door de *Hochschulrektorenkonferenz* en de *Wissenschaftsrat* voorgestane plannen om het universitair onderwijs in twee fasen te herstructureren. Verder stelt de federale overheid voor om het universitaire onderwijs te onderscheiden in een beroepsgerichte basisopleiding van vier tot vijf jaar en daar bovenop een onderwijsprogramma voor jonge onderzoekers. Hoewel het nog onduidelijk is in welke richting de herstructurering zal gaan, zijn alle betrokken partijen het erover eens dat iets moet gebeuren aan de 'overvolle' situatie in het universitaire onderwijs.

### *Kwaliteitszorg*

Terwijl in andere Westeuropese landen reeds sedert enige tijd een stelsel van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek functioneert, is de ontwikkeling van een dergelijk stelsel pas recentelijk ook in Duitsland op gang gekomen. Opmerkelijk is dat instrumenten voor interne en externe evaluaties worden ontwikkeld met als doel om de verschillende profielen van instellingen met betrekking tot onderwijs en onderzoek zichtbaar te maken ten dienste van de allocatie van financiële middelen. De *Wissenschaftsrat* toont zich al geruime tijd voorstander van een sterke band tussen bekostiging en onderwijsprestaties van instellingen waarbij evaluaties een belangrijke rol spelen. Concurrentie tussen instellingen op basis van evaluatieresultaten zou de efficiency van het systeem ten goede komen, zo wordt geredeneerd.

Andere gremia hebben zich zeer terughoudend opgesteld ten aanzien van een koppeling tussen bekostiging en kwaliteitsoordelen, maar de laatste tijd begint hierin een zekere kentering te komen. Het principe van het vergroten van de concurrentie wat betreft de publieke middelen tussen de instellingen wordt nu door de belangrijkste partijen onderschreven. Zo heeft de *Rektorenkonferenz* voorgesteld dat instellingen die in aanmerking wensen te komen voor additionele fondsen een verzoek in die richting moeten onderbouwen met informatie over door hen zelf verrichte prestaties (*Profilbildung*).

### *Conclusie*

Het beleidsadagium 'meer differentiatie en concurrentie' heeft tot op heden weinig concrete uitwerking gehad. Het vigerend bekostigingsmechanisme - incrementeel van aard en zonder hantering van op instroom of uitstroom gebaseerde formules - leent zich niet voor bekostiging op basis van concurrentie. De huidige coördinatiestructuur waarbij overheidssturing en de macht van de academische gemeenschap elkaar in evenwicht houden is bijzonder sterk. Desalniettemin zijn enige beleidsontwikkelingen in gang gezet zoals de uitbouw en vernieuwing van *Fachhochschulen*, de herstructurering van het universitair onderwijs, alsmede de ontwikkeling van een stelsel van kwaliteitszorg waarbij de overheid nadrukkelijk is betrokken. Dit beleid kan tot gevolg hebben dat enige dynamiek in het bestel wordt gerealiseerd en meer ruimte wordt gecreëerd voor het ontwikkelen van afzonderlijke profielen van instellingen. Het idee van een homogeen stelsel lijkt aan erosie onderhevig. Onvermijdelijk heeft deze ontwikkeling gevolgen voor de verdeling van bevoegdheden tussen overheid en instellingen.

## 3.5 Frankrijk

### *Algemene typering*

Het Franse hoger onderwijs wordt gekenmerkt door een sterke mate van centralisatie en gedetailleerde overheidsbemoeienis. Weliswaar hebben de universiteiten sedert de wet van 1968 een autonome status, maar de formele structuren van het hoger onderwijsbestel zijn sindsdien soms vrij minitieuus door de centrale overheid vastgelegd.

Bij deze dirigistische opstelling van de kant van de overheid dient te worden aangetekend dat het hoger-onderwijsbeleid in belangrijke mate het resultaat is van overleg tussen overheid en enkele machtige organen, zoals de *Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche* (CNESER) waarin vertegenwoordigers van de instellingen de dienst uitmaken. Daarnaast maken vakbonden, expertcommissies, studentenorganisaties deel uit van de besluitvormingsprocedures van de centrale overheid. Om deze reden hebben beslissingen inzake het hoger-onderwijsbeleid doorgaans een vrij hoge legitimatiebasis. Voorstellen tot autonomievergroting zijn juist vanuit de universitaire gemeenschap veelvuldig getorpedeerd omdat hun politieke invloed op het beleid via dit corporatisme rechtstreeks is gegarandeerd. Een wetsvoorstel uit 1986 om instellingen meer autonomie te verlenen inzake selectie en programma-ontwikkeling stuitte bijvoorbeeld op verzet vanuit de academische gemeenschap. Ook het regelmatig ter discussie gestelde systeem van nationale diploma's wordt door met name de vrij machtige studentengroeperingen verdedigd. De gedetailleerde bemoeienis van de overheid wordt dus ondersteund vanuit academische groeperingen die vrezen dat meer autonomie betekent dat zij meer worden onderworpen aan de willekeur van instellingsbesturen.

### *Bestuur*

De bestuursstructuur van instellingen is vastgelegd in de wet uit 1984 (*Loi Savary*). Alhoewel deze wet het karakter van een raamwet heeft, bevat het een aantal zeer gedetailleerde regelingen met betrekking tot de bestuursstructuur, alsmede de samenstelling en bevoegdheden van de diverse bestuursorganen.

Sindsdien is de wet aangepast met als doel de externe vertegenwoordiging in het universitair bestuur te vergroten. In het kader van de decentralisatiepolitiek wordt met name de invloed van de regionale politiek versterkt (*Schémas régionaux*) zodat beter kan worden ingespeeld op regionale behoeften. Regio's hebben niet zozeer recht op bestuurlijke participatie binnen de instelling, maar krijgen wel een belangrijk stem bij de bepaling van speciale beroepseisen, kwalificaties, enzovoort. De verwachting bestaat dat de invloed van de regionale politieke autoriteiten verder zal toenemen.

### *Toegankelijkheid*

De algemene minimum toegangseis tot het hoger onderwijs is het bezit van een *baccalauréat*. In de praktijk geeft een *baccalauréat* slechts direct toegang tot het universitair onderwijs. Bij de overige instellingen wordt aan de poort een strenge selectie toegepast. Met name de *Grandes Écoles* zijn zeer selectief en beperken de instroom zoveel mogelijk ten einde het elitaire karakter van de opleiding te kunnen handhaven. Toelating tot de *Sections de Techniciens Supérieur* (STS) en de *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT) geschiedt eveneens op basis van een selectieproces waarop instellingen zelf een grote invloed uitoefenen.

Universiteiten mogen daarentegen niet selecteren. Iedere student die in het bezit is van een *baccalauréat* heeft in principe het recht op toegang tot de eerste cyclus. Als gevolg van de situatie dat universiteiten alle studenten moeten opnemen die niet tot de selectieve typen zijn toegelaten vindt sterke selectie gedurende de opleiding plaats. Deze vindt vooral plaats bij de toegang tot de tweede en derde cycli.

Het feit dat de overheid vrij nauwkeurig de ingangseisen van elke onderwijssector vastlegt en controleert, heeft niet kunnen verhinderen dat zich systeemspanningen voordoen. Onderwijstypen als IUT en STS kunnen uit een vrij grote groep van de aankomende studenten selecteren en degenen die voor deze opleidingen zijn gekwalificeerd hebben grote kans niet aangenomen te worden omdat aan anderen met een hogere vooropleiding de voorkeur wordt gegeven. De situatie is in zekere zin vergelijkbaar met de aansluiting havo/vwo - hbo met dien verstande dat de potentiële IUT-ers wél naar de universiteit kunnen met alle problemen van studievertraging en -uitval van dien. Het probleem van de allocatie van studenten speelt dus zeker in een gesegmenteerd stelsel als dat van Frankrijk, een probleem waar juist de Commissie Ontwikkeling Hoger Onderwijs in Nederland indertijd tegen ageerde.

### *Budgetteringsvrijheid*

Afgezien van personeelskosten, onderzoeksfinanciering en gebouwen, bestaat het instellingsbudget uit drie grote delen gebaseerd op objectieve criteria (grondoppervlakte, aantal contacturen en aanvullende uren) en enkele kleinere, geormerkte subsidies. Weliswaar is de flexibiliteit over de bestedingen sedert 1988 toegenomen, maar 83 procent van het totale budget toegekend aan universiteiten was in 1989 geormerkt (voor de *Grandes Écoles* was dit percentage 74%). Daarbij komt dat de grootste post, de personeelskosten, hier niet in zijn verwerkt omdat deze direct door de overheid worden betaald. Instellingen kunnen hierop geen enkele invloed uitoefenen. Reservering van fondsen voor andere bestemmingen is beperkt toegestaan.

Een nieuw bekostigingssysteem, dat in de loop van 1993 operationeel is geworden, gaat uit van contractueel vastgelegde afspraken tussen instellingen en overheid over de beoogde doelen van instellingen, de middelen die hiervoor vereist zijn en de wijze waarop de instelling de resultaten wil evalueren. De invloed van instellingen op de bestedingen zal daarmee worden verruimd.

### *Programmeervrijheid*

Traditioneel oefent de centrale overheid een grote invloed uit op de inhoud en aard van het onderwijs. Procedures betreffende onderwijsontwikkeling en innovatie zijn centraal vastgelegd. Universiteiten hebben de vrijheid programma's te starten die leiden tot een 'instellingsgebonden' diploma, maar de overheid bekostigt deze niet.

Met de invoering van beroepsgerichte programma's in de eerste cyclus van het universitair onderwijs, alsmede van andere typen opleidingen (IUT's, STS'en, enz.), en programma's in het kader van *Programme Universités 2000* is het aantal richtlijnen toegenomen. Zo wordt vrij nauwkeurig bepaald welke specialisaties mogen worden aangeboden en welke bindingen met de arbeids-



markt tot stand dienen te komen. Deze Franse beleidsstijl gaat uit van een centraal gedefinieerde homogeniteit van het onderwijsaanbod binnen sectoren en sluit veranderingen op institutioneel niveau in principe uit. Terzijde zij opgemerkt dat thans binnen de nationale overheid voorstellen circuleren om een niveaudifferentiatie binnen het universitair onderwijs in te voeren, maar ook hier zal de overheid een sterk regulerende rol vervullen.

### *Systeemdynamiek*

Het vrij gedifferentieerde hoger onderwijssysteem is vooral het resultaat van de typisch Franse politiek om nieuwe typen hoger onderwijs in te voeren om zodoende aan de steeds groeiende vraag naar hoger onderwijs tegemoet te komen en tevens om in te spelen op de maatschappelijke behoeften aan bepaalde typen van afgestudeerden (universitair onderwijs verdeeld in drie tweejarige cycli, IUT, STS, *Classes Préparatoires aux Grandes Ecoles* (CPGE), *Grandes Écoles*). Veranderingen in de bestaande structuur behoren tot de uitzonderingen. De ingangseisen, doelen en eindtermen van elk van deze opleidingen zijn vrij gedetailleerd vastgelegd. Het stelsel van hoger onderwijs is dus sterk gesegmenteerd van aard en gebaseerd op afzonderlijk georganiseerde typen programma's. Instellingen binnen elk segment zijn gelijk en worden door de centrale overheid op gelijke wijze behandeld.

Desondanks is een verschuiving merkbaar van een centralistisch hoger onderwijsbeleid naar een meer op onderhandeling en contracten gebaseerde strategie alsmede naar een proces van regionalisering waarbij de betrokkenheid van de regionale politiek bij het hoger onderwijs in de regio wordt uitgebreid. Ten aanzien van beide ontwikkelingen volgt hierna een korte toelichting.

- Alhoewel bekostiging middels contracten tussen overheid en instellingen een relatief klein percentage van het totale budget betreft (5%), kunnen instellingen extra middelen verwerven om hun eigen prioriteiten te kunnen stellen. Dit lijkt een vrij nieuw element in een stelsel waarin veel zaken tot in de finesses zijn vastgelegd. De verwachting bestaat dat deze bekostiging op basis van contracten tevens leidt tot een evaluatiecultuur binnen instellingen. Het is hierbij niet de bedoeling om de instellingen met elkaar te vergelijken, maar om ze te stimuleren om eigen doelstellingen te definiëren en ruimte te bieden voor strategisch instellingsbeleid.  
Dit nieuwe bekostigingsinstrument ondergraaft tevens het principe in het Franse stelsel van de gelijkheid van de instellingen en van de homogeniteit van het onderwijsaanbod binnen de onderscheiden sectoren. Met name universiteiten zullen steeds meer met elkaar moeten concurreren om de middelen waardoor ruimte ontstaat voor variatie tussen de instellingen. Concurrentie tussen met name de universiteiten wordt steeds meer als middel gezien dat, om te komen tot vernieuwing en verandering in het stelsel, effectiever is dan het formele wetgevende traject.
- De voorgestelde regionalisering leidt naar verwachting tot een vermindering van gedetailleerde besluitvorming van het centrale overheidsapparaat. Vooral de regionale ontwikkelingsplannen (*schémas régionaux*) omvatten de planning van alle hoger onderwijsvoorzieningen binnen een bepaalde regio opdat beter kan worden ingespeeld op regionale behoeften en omstandigheden.  
In principe zijn alle vormen van hoger onderwijs bij dit planningsproces betrokken. In hoeverre hierdoor wordt afgestapt van de Franse benadering om gewenste veranderingen in het bestel aan te brengen door nieuwe opleidingen te creëren of dat in het licht van de regionale behoeften veranderingen binnen het bestaande onderwijsaanbod worden doorgevoerd valt nog niet te zeggen. De regionale ontwikkelingsplannen doen overigens denken aan voorstellen tot integrale planning van het hoger onderwijs (hbo en wo) die in de eerste helft van de jaren tachtig in Nederland de ronde deden.

### *Conclusie*

Formeel is de relatie tussen overheid en instellingen wat betreft autonomie niet wezenlijk veranderd de laatste jaren. De overheid stelt de algemene doelen van het hoger-onderwijsbeleid vast en instellingen hebben de mogelijkheid binnen de bestuurlijke kaders hierop te reageren. Recentelijk is echter een decentralisatiepolitiek ingezet die voortkomt uit het besef dat het huidige complexe hoger onderwijsbestel niet langer efficiënt door de nationale overheid kan worden bestuurd. De besturingsconceptie ontwikkelt zich in de richting van onderhandelingen en contracten tussen overheid en instellingen waarbij een nadere invulling kan worden gegeven aan het profiel van instellingen. Tevens wordt de betrokkenheid van de regionale politiek bij het hoger onderwijs vergroot. Daardoor ontstaat ruimte voor initiatieven vanuit instellingen, voor strategisch management van instellingen en voor een geïntegreerde planning op regionaal niveau.

## 3.6 Verenigd Koninkrijk

### *Algemene typering*

Britse universiteiten kennen traditioneel een hoge mate van autonomie, vandaar de vroegere naam 'autonome sector'. Intermediaire organisaties als bijvoorbeeld de *University Grants Committee* (UGC) en de *Research Councils* zijn indertijd opgericht om ervoor te zorgen dat de wetenschappelijke gemeenschap (en niet de politiek) de leidende rol zou vervullen bij het formuleren en uitvoeren van het beleid. Voor de verdeling van de van staatswege toegewezen financiële middelen was de UGC verantwoordelijk. Op deze wijze kan de overheid een financieel beleid voeren zonder direct betrokken te zijn bij afwegingen over inhoudelijke aangelegenheden.

De sector van de *polytechnics* en *colleges* (de 'publieke' sector) is daarentegen in grote mate onderworpen geweest aan externe controle. Met name de lokale politieke autoriteiten hebben traditioneel een grote invloed uitgeoefend op het functioneren van de instellingen. Sedert de afschaffing van het binaire stelsel in 1992 is de autonomie van deze sector sterk toegenomen. De autonomie van universiteiten daarentegen is als gevolg van overheidsmaatregelen op een aantal punten ingeperkt.

### *Bestuur*

Weliswaar zijn bij alle universiteiten dezelfde bestuurslagen te onderscheiden (centraal bestuursniveau, senaat, raad, faculteit), maar de verdeling van bevoegdheden varieert sterk van plaats tot plaats. Er bestaan weinig formele beperkingen ten aanzien van de wijze waarop een universiteit zijn bestuursstructuur kan invullen.

In het bestuur van de *polytechnics* hadden voorheen lokale overheden een belangrijke stem, maar sedert de *polytechnics* een onafhankelijke status hebben gekregen verschilt de bestuursstructuur niet meer van die van de universiteiten.

De *Reform Act* van 1988 markeert veranderingen in het bestuur van de instellingen. De nadruk ligt op versterking van het instellingsmanagement en op het ontwikkelen van efficiënte en effectieve bestuursorganen. In hoeverre als gevolg hiervan de traditionele balans tussen verschillende bestuurslagen binnen de instelling verschuift valt thans nog niet te zeggen. Wel overheerst de mening dat de externe bemoeienis beperkt blijft en dat derhalve de instellingsautonomie niet echt wordt bedreigd. Met de veranderende status van de *polytechnics* is de autonomie van deze instellingen op een aantal terreinen eerder toegenomen.

### *Toegankelijkheid*

Instellingen hebben traditioneel een grote mate van vrijheid hun studenten te selecteren. De overheid stelt het maximale aantal studenten over de verschillende studierichtingen vast, maar heeft geen enkele bemoeienis met de beslis-

sing welke studenten voor de beschikbare plaatsen in aanmerking komen. Dit is een zaak van de instellingen en faculteiten die een eigen toelatingsbeleid voeren.

Weliswaar is het overheidsbeleid er sinds kort op gericht de deelname aanzienlijk te vergroten, maar afgezien van het bekostigingsmechanisme wordt niet geprobeerd het toelatingsbeleid van de instellingen direct te beïnvloeden.

#### *Budgetteringsvrijheid*

In 1989 werd de UGC vervangen door de *Universities Funding Council* (UFC). In tegenstelling tot de samenstelling van de UGC hebben academici geen meerderheid meer in dit orgaan. Voor de *polytechnics* en *colleges* werd tegelijk met opheffing van de NAB een vergelijkbare instantie in het leven geroepen die inmiddels is geïntegreerd met de UFC tot de *Higher Education Funding Council* (HEFC).

Via de HEFC oefent de overheid een veel grotere financiële controle uit op de instellingen dan voorheen. Zo bepaalt de HEFC welke instellingen en faculteiten uitbreiden of inkrimpen en wie moet fuseren of sluiten. Bekostiging geschiedt steeds meer op contractbasis, waarbij het uitgangspunt is *more value for less money*: instellingen worden aangemoedigd zoveel mogelijk studenten aan te nemen tegen marginale kosten. Onderzoeksfondsen worden geleidelijk losgekoppeld van onderwijsmiddelen en selectiever toegewezen aan een beperkt aantal instellingen. Geconcludeerd kan worden dat de financiële autonomie van met name de 'oude' universiteiten de laatste jaren sterk is ingeperkt.

#### *Programmeervrijheid*

Over het algemeen zijn instellingen vrij het soort programma's dat zij willen aanbieden alsmede inhoud en onderwijsmethoden zelf vast te stellen. Nieuwe studierichtingen moeten worden goedgekeurd door studietoelatingscommissies en beoordeeld door een extern adviseur wat betreft de omvang van de staf en faciliteiten, maar verder is externe bemoeienis heel gering.

Voor het onderwijsaanbod van de *polytechnics* en *colleges* was aanvankelijk goedkeuring door de regionale adviesorganen vereist. Nieuwe onderwijsprogramma's werden onderworpen aan een externe beoordeling door de CNAO die ook toezag op de kwaliteit van het onderwijs. Geleidelijk hebben grotere instellingen de status van *self-validating institutions* gekregen. Sedert de opheffing van de CNAO in 1992 is de programmeervrijheid van de *polytechnics* en *colleges* verruimd en wijkt niet wezenlijk af van die van de universiteiten.

De laatste jaren stimuleert de overheid instellingen tot het overnemen van de procedures voor cursusontwikkeling en -evaluatie zoals gangbaar in het bedrijfsleven. Via specifieke subsidiëring probeert de overheid invloed uit te oefenen op onderwijsmethoden, inhoud van het onderwijsaanbod en training van staf. Zo zijn specifieke programma's opgezet die erop zijn gericht de beroepsrelevantie van curricula te vergroten. Voorts stimuleert de overheid werkgevers om betrokken te zijn bij de inrichting en evaluatie van curricula.

#### *Systeemdynamiek*

De huidige situatie in de Britse 'oude' universiteiten kan wellicht het best worden gekenschetst door middel van het volgende citaat:

'By the end of 1992 the world of the 'old' universities in Britain (those that had gained the title before 1992) was in turmoil. These universities found themselves, like the traditional armies of 1914, flung upon a battlefield unlike anything for which they had been drilled' <sup>4</sup>.

Dat het Britse systeem aan veranderingen onderhevig is geweest behoeft nauwelijks betoog. Er zijn weinig hoger onderwijsystemen waar overheidsmaat-

<sup>4</sup> Eustace, R., *University Autonomy: the '80s and After*, *Higher Education Quarterly*, vol. 48, nr. 2, 1994: 86.

regelen de laatste tien jaar zo'n cultuurschok teweeg hebben gebracht als het Britse. Vanuit een relatief geïsoleerde positie tot ongeveer het midden van de jaren tachtig zijn de Britse universiteiten sedert die tijd op tamelijk hardhandige wijze geconfronteerd met een fundamentele wijziging van het overheidsbeleid. Zonder overdrijving kan worden gesteld dat een inherente en vaststaande assumptie in het Britse hoger onderwijs de absolute autonomie van de universiteiten was, daarbij gesteund door een effectieve bufferrol van de UGC. Vergaande interventie van de overheid, in eerste instantie via de UGC/UFC en later direct, maakte hieraan een einde. Voor de 'oude' universiteiten is het nog steeds problematisch hoe met de nieuwe eisen ten aanzien van efficiëntie, competitie, massaliteit en maatschappelijke oriëntatie om te gaan.

Voor de 'nieuwe' universiteiten – de voormalige *polytechnics* – ligt de situatie vrijwel omgekeerd. Vanuit het strikte reguleringsmechanisme van LEA's en CNAA hebben zij zich gestaag ontwikkeld tot meer zelfstandige instituten en via de meest recente beleidswijzigingen hebben zij ten opzichte van de vroegere situatie een grote mate van autonomie gekregen. Vooralsnog lijkt het er op dat de tradities en oriëntaties van de *polytechnics* beter aansluiten bij de sterk marktgerichte beleidslijnen van de overheid dan die van de 'oude' universiteiten. Tegelijkertijd geldt voor deze nieuwe universiteiten dat zij geconfronteerd zullen blijven met de ideaaltypische beeldvorming omtrent de waarden en traditie van Oxbridge. Immers, nostalgische gevoelens zijn onlosmakelijk verbonden met het Britse karakter. De toekomstige dynamiek in het stelsel lijkt met name te worden bepaald door de wijze waarop beide typen universiteiten, gegeven een voortzetting van het huidige overheidsbeleid, tot een zeker evenwicht in hun onderlinge relaties weten te komen. Een situatie waarin tevens een belangrijke rol lijkt te zijn weggelegd voor de bekostigings- en kwaliteitscouncils indien hun huidige beleidsprioriteiten naar de toekomst worden doorgetrokken.

### *Conclusie*

De bemoeienis van de overheid met het hoger onderwijs is in het afgelopen decennium toegenomen. Dit geschiedt niet door middel van centrale planning of bestuurlijke interventie, maar door het versterken van bestaande of introduceren van nieuwe marktmechanismen waardoor het systeem zich in de gewenste richting kan ontwikkelen. Nieuwe bekostigingsmechanismen, invoeren van financiële prikkels en versterking van het instellingsmanagement worden als effectieve methoden gezien om het concurrentievermogen en de markt oriëntatie van instellingen te versterken.

De overheid beschouwt vergroting van autonomie als een belangrijke voorwaarde voor instellingen om marktgericht te kunnen opereren. Met name de autonomie van de *polytechnics* en *colleges* is aanmerkelijk uitgebreid. Daar staat tegenover dat het beleid van universiteiten (voorheen sterk beïnvloed door academische waarden) in toenemende mate wordt bepaald in termen van financieel en efficiënt management.

## 3.7 Vlaanderen

### *Algemene typering*

In vergelijking met andere Westeuropese landen heeft de Belgische overheid zich traditioneel vrij afzijdig gehouden van directe inmenging in het hoger onderwijs. De reden hiervoor ligt met name in de typische ideologische en taalverhoudingen. Met uitzondering van de sterke overheidssturing op gebied van het wetenschapsbeleid vindt sturing voornamelijk plaats met financiële middelen.

Van een rationele planning van het hoger-onderwijsbeleid is niet echt sprake. Overheidsinterventie is vooral incrementeel van aard. De mening overheerst dat marktkrachten tot op zekere hoogte een corrigerende uitwerking hebben op het functioneren van het systeem. De overheid is bijvoorbeeld van mening

dat regulering van de instroom op basis van maatschappelijke behoefte niet nodig is, omdat de studenten beter zelf die keuze kunnen maken.

Sedert 1989 behoort het (hoger) onderwijsbeleid tot de autonome bevoegdheid van de Gemeenschappen in België. Het Vlaams onderwijsbeleid is erop gericht het hoger onderwijs op een kwalitatief hoger niveau te brengen en een andere bestuurscultuur ingang te doen vinden. De beleidsdiscussie spitst zich toe op nieuwe besturingsrelaties tussen overheid en instellingen. Vergroting van de autonomie van de instellingen, kwaliteitsbewaking en schaalvergroting in het Hoger Onderwijs Buiten de Universiteiten (HOBU) zijn daarbij de trefwoorden.

Op 12 juni 1991 is een decreet betreffende het universitaire hoger onderwijs in Vlaanderen gepubliceerd. Daarin wordt de missie van de universiteiten, de onderwijsstructuur, studiepunten, toelatingseisen, personeelsbeleid, samenwerking met andere hoger-onderwijsinstellingen, bekostiging, kwaliteitsbewaking en internationalisering 'geregeld'.

Op 23 oktober 1991 is een decreet voor het HOLT afgekondigd. Daarin komt de missie van de instellingen, de organisatie van de programma's in tien categorieën, kwaliteitszorg, de toelatingseisen, de (grotere) bestuurlijke vrijheid, de samenwerking tussen instituten en de rechten van de student aan de orde.

### *Bestuur*

Weliswaar zijn de universitaire bestuursstructuur en de taken en bevoegdheden van de diverse geledingen binnen de universiteit wettelijk vastgelegd, maar daarbinnen hebben universiteiten een grote mate van beslissingsbevoegdheid over belangrijke strategische beslissingen. Aan elke universitaire instelling is een regeringscommissaris aangesteld die in alle bestuursorganen van de universiteiten kan participeren. Deze heeft vooral een toezichthoudende taak en heeft de bevoegdheid tegen instellingsbesluiten beroep aan te tekenen.

Herstructurering van het HOBU staat thans hoog op de beleidsagenda. In de komende jaren zullen bestaande HOBU-instellingen, waarvan sommige nog verbonden zijn met scholen voor secundair onderwijs, zich dienen te ontwikkelen tot instellingen voor hoger (beroeps)onderwijs. De regelgeving van de nieuwe instellingen zal op dezelfde leest worden geschoeid als die van de universiteiten, met als te verwachten gevolg dat de bestuurlijke autonomie van de HOBU-instellingen zal toenemen.

In het decreet van juni 1991 is aangegeven dat de overheid voornemens is zich ten aanzien van het bestuur en beheer van hoger onderwijsinstellingen afstandelijker op te stellen dan voorheen. Verder zullen overlegvormen tot stand worden gebracht waarin het bedrijfsleven participeert.

### *Toegankelijkheid*

Instellingen zijn wettelijk verplicht iedereen die een diploma van het secundair onderwijs heeft toegang tot het hoger onderwijs te verlenen. Een uitzondering hierop vormen de studies voor Burgerlijk Ingenieur (Toegepaste Wetenschappen) waarvoor een toelatingsexamen geldt. Dit toelatingsexamen toetst voornamelijk de wiskundige kennis van de aankomende studenten. Alleen leerlingen die tenminste een vastgesteld aantal uren wiskunde in het secundair onderwijs hebben genoten mogen een dergelijk examen afleggen. Degenen die dit toelatingsexamen halen zijn toegelaten tot het betreffende hoger onderwijs. De Vlaamse overheid blijft voor het overige gekant tegen selectie bij de intrede in het hoger onderwijs, zowel wat betreft capaciteiten van de studenten (selectie aan de poort) als wat betreft de omvang van de instroom (numerus clausus).

### *Budgetteringsvrijheid*

De overheid bekostigt het hoger onderwijs grotendeels op basis van het aantal studenten waarbij wordt gedifferentieerd naar studierichting. De toegekende bedragen zijn echter niet zonder meer geïndexeerd.

In het afgelopen decennium is de bestedingsvrijheid van instellingen toegenomen. Dit hangt samen met het feit dat in deze periode de overheidsbudgetten voor de universiteiten zijn gereduceerd en aan de instellingen zelf wordt overgelaten op welke wijze zij deze bezuinigingen willen doorvoeren. Evenals de universiteiten krijgen de HOBU-instellingen op een aantal terreinen een grotere autonomie. Dit uit zich onder andere door een globale financiering in 'enveloppes'. Verder worden instellingen aangemoedigd financiële middelen uit de particuliere sector te verwerven (zowel voor onderzoek als voor onderwijs) en meer marktconform te opereren.

#### *Programmeervrijheid*

Universiteiten hebben over het algemeen een redelijke mate van autonomie bij het ontwikkelen van nieuwe programma's. Om financiële redenen heeft de overheid zich de afgelopen jaren echter zeer terughoudend opgesteld bij het bekostigen van nieuwe programma's. Het beleid is er thans op gericht het aantal regels dat betrekking heeft op de inhoudelijke aspecten van het onderwijs, zoals bepaald in het Academisch Statuut, te verminderen en de programmeervrijheid van instellingen te verruimen. Deze strategie hangt nauw samen met het nieuwe denken over kwaliteitsbewaking van het onderwijs. Verder worden in de nieuwe regelgeving de overstapmogelijkheden van de ene naar de andere opleiding versoepeld. Binnen een aantal zeer globale principes wordt de feitelijke verantwoordelijkheid bij de instellingen zelf gelegd.

#### *Systeemdynamiek*

De naderende reorganisatie van het HOBU - schaalvergroting en concentratie - ondervindt thans het nodige verzet vanuit de instellingen. Als gevolg daarvan zijn verdere ontwikkelingen voorlopig opgeschort, maar het decreet waarin de hoofdlijnen van de reorganisatieplannen zijn vastgesteld is geenszins van de baan. Deze actie illustreert hoe moeilijk het is om structurele veranderingen in het Vlaamse stelsel van hoger onderwijs door te voeren hetgeen deels samenhangt met de politiek-ideologische segmentatie waarin het land zich bevindt. Ten aanzien van kwaliteitszorg is wel de nodige vooruitgang geboekt. Naast de ontwikkeling van het stelsel van kwaliteitszorg in het universitair onderwijs dat sterk is geënt op het Nederlandse stelsel, zijn in het HOBU ontwikkelingen in gang gezet waarbij instellingen zich wettelijk hebben verplicht hun activiteiten elke vijf jaar te evalueren. Een mogelijke koppeling met bekostiging wordt daarbij niet uitgesloten.

#### *Conclusie*

Het Vlaamse hoger-onderwijsbeleid is erop gericht de autonomie van de instellingen verder te verruimen. Met name voor het HOBU zal naar verwachting de autonomie sterk toenemen. De overheid zal door controle achteraf echter een sturende invloed blijven uitoefenen, niet uitgesloten. De vermindering van overheidsregulering gaat gepaard met de gedachte dat de markt oriëntatie van instellingen zal toenemen en dat omgekeerd de invloeden vanuit de markt op het hoger onderwijs groter zullen worden.

### **3.8 Samenvatting**

De hiervoor gepresenteerde analyse van institutionele autonomie laat een vrij divers beeld zien van de intensiteit en aard van de overheidsbemoeienis met het hoger onderwijs. Er bestaan in deze zowel belangrijke verschillen tussen landen, als duidelijke overeenkomsten. Wanneer wordt getracht een beoordeling te geven van de mate van autonomie met betrekking tot de vier onderscheiden dimensies, waarbij ter vergelijking tevens een inschatting wordt gemaakt van de Nederlandse situatie, blijkt dat de instellingen in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Nederland het meest autonoom zijn. De beleidsruimte voor instellingen in Vlaanderen, Frankrijk en Duitsland is op de onderscheiden terreinen veel geringer.

Over het algemeen kan worden gesteld dat een trend in de richting van meer instellingsautonomie waarneembaar is. Dit geldt met name voor de budgetterings- en programmeervrijheid. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk vormen een uitzondering op deze trend. In het Verenigd Koninkrijk is de financiële autonomie van de 'oude' universiteiten de laatste jaren relatief sterk ingeperkt. Deze beoordeling moet worden gezien in vergelijking tot de grote mate van autonomie die de universiteiten in het UGC-tijdperk hadden. Daar staat tegenover dat de vroegere *polytechnics & colleges* weinig financiële autonomie kenden en in het nieuwe bekostigingsmodel erop vooruit zijn gegaan. De 'absolute' mate van financiële autonomie voor Britse instellingen is overigens ondanks de inperking ervan vergelijkbaar met de situatie in de andere landen waar een toename van de autonomie op dit gebied heeft plaatsgevonden.

Duitsland vormt de andere uitzondering. Vergroting van de autonomie van de Duitse universiteiten en *Fachhochschulen* is immers voornamelijk met de mond beleden. Hoewel deze situatie in een aantal deelstaten al is doorbroken, onder andere door middel van de invoering van lump sums, kunnen de Duitse instellingen nog steeds als de 'minst autonome' worden beschouwd binnen het kader dat voor dit rapport gekozen is.

Met uitzondering van Duitsland beperkt de bemoeienis van de overheid zich over het algemeen tot het bepalen van de context waarin het hoger onderwijs kan functioneren. De toename van de autonomie van de instellingen is eerder procedureel dan substantief van aard. De mate van programmeervrijheid die in bijna alle landen vrij groot is en naar verwachting verder zal toenemen geeft nog het duidelijkst aan dat de overheid zich zo min mogelijk met inhoudelijke zaken wil bemoeien. De centrale gedachte is dat binnen algemene kaders de overheid streeft naar vergroting van de autonomie van de instellingen opdat deze zich zo flexibel mogelijk kunnen richten op het verbeteren van de relatie met hun omgeving. In alle landen bestaat de overtuiging dat een bepaalde mate van autonomie noodzakelijk is wil het hoger onderwijs effectief en flexibel kunnen reageren op veranderende condities in die omgeving. Daartegenover stelt de overheid wel eisen ten aanzien van efficiency, effectiviteit en kwaliteitszorg. In het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Denemarken en Frankrijk heeft dit tot concrete maatregelen geleid en is een systeem van kwaliteitszorg ontwikkeld, met betrekking tot welke overigens de betrokkenheid van de overheid uiteenloopt. In België en Duitsland zijn soortgelijke ontwikkelingen voorzichtig in gang gezet, met dien verstande dat het in Duitsland opvallend is dat door veel partijen een directe koppeling tussen kwaliteitsoordelen en bekostiging wordt bepleit.

Een laatste constatering is dat de structuur en inrichting van het hoger onderwijsbestel bij voortdurende ter discussie staan en dat de overheid in verschillende landen de belangrijkste initiator van deze discussie is. In Vlaanderen betreft dit vooral het HOBV, hoewel de herstructureringsplannen voorlopig op een zijspoor zijn gekomen; in Duitsland de gemiddelde studieduur in het universitaire onderwijs en de verdere ontwikkeling van de *Fachhochschulen*; in Frankrijk de planning van hoger onderwijsvoorzieningen binnen een bepaalde regio; in Denemarken de vergroting van differentiatie van het universitaire bestel wat betreft graden (introductie van de *bachelor* graad) en het zogenoemde 'open onderwijssysteem'. Deze beleidsontwikkelingen laten zien dat de autonomie van instellingen van hoger onderwijs op bepaalde terreinen wordt verruimd, maar dat de overheden de algemene kaders bepalen waarbinnen deze instellingen moeten functioneren. Om de nodige dynamiek in het bestel te bevorderen blijft de overheid een belangrijke actor.





# Instream en uitstroom van het hoger onderwijs

# 4

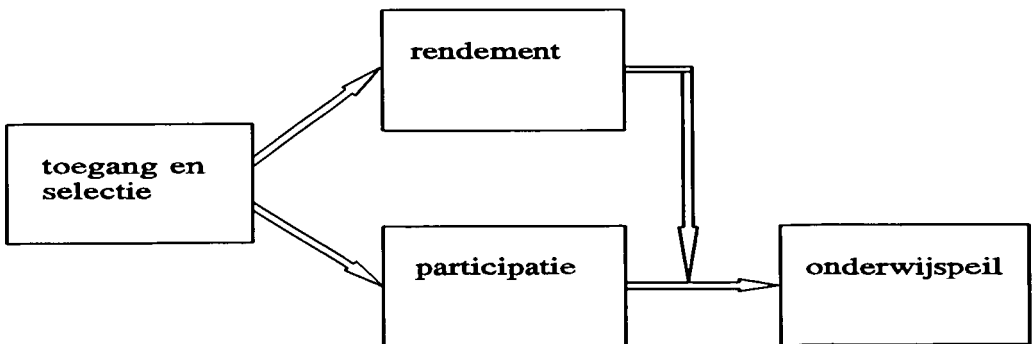
## 4.1 Inleiding

In het algemeen wordt verondersteld dat de deelname aan (hoger) onderwijs samenhangt met de economische ontwikkeling van een land. Hoewel de uitkomsten van onderzoek naar deze relatie niet altijd even overtuigend zijn, blijft het een belangrijk argument in de discussies over het belang van participatie in het hoger onderwijs <sup>1</sup>. Zo legt het EG-Memorandum <sup>2</sup> bijvoorbeeld een relatie tussen de deelname aan het hoger onderwijs, het aanbod van hooggekwalificeerde arbeidskrachten en de mogelijkheden voor economische groei. Naast argumenten ontleend aan *human capital* benaderingen kunnen er ook andere redenen zijn om te streven naar een vergroting van de deelname zoals het streven naar externe democratisering.

Indien om wat voor reden dan ook een hoog onderwijspeil als een belangrijk doel wordt beschouwd is het van belang om kort stil te staan bij enkele processen die van invloed zijn op het onderwijspeil van een bevolking. Het onderwijspeil wordt hier geïnterpreteerd als het percentage van de bevolking in de leeftijd van 25 tot en met 64 dat hoger onderwijs heeft genoten. In elk geval zijn twee processen van belang namelijk instroom en selectie. De deelname heeft betrekking op de omvang van de groep die besluit om hoger onderwijs te gaan volgen en ook wordt toegelaten. Van belang is in hoeverre alle gegadigden uiteindelijk ook kunnen worden toegelaten, met andere woorden of er sprake is van selectie. Instream en toegangselectie zullen voor een groot deel de participatiegraad in het hoger onderwijs bepalen. Onder participatiegraad verstaan we hier de deelname per relevante leeftijdscategorie. Deelname aan het hoger onderwijs wil niet onmiddellijk zeggen dat studenten ook daadwerkelijk een diploma van het hoger onderwijs behalen. Selectie tijdens de studie zal leiden tot uitval van studenten zonder diploma. Hoe lager het rendement van het hoger onderwijs, hoe negatiever het effect op het uiteindelijke opleidingspeil.

De zojuist beschreven verbanden zijn schematisch weergegeven in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Samenhang gebruikt begrippen



Bron: CSHOB.

<sup>1</sup>) Drinkers & Wilbrink (1993), *Dilemma's bij groeiende deelname aan het Hoger Onderwijs*, Achtergrondstudies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek 17, Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, blz. 28-29.

<sup>2</sup>) Commissie van de Europese Gemeenschappen (1991), *Memorandum over Hoger Onderwijs in de Europese Gemeenschap*, Brussel: EG, blz. 4-5.

Elk van de blokken in figuur 4.1 komt in een afzonderlijke paragraaf aan de orde. In paragraaf 4.2 zullen de onderwerpen toegang en selectie worden besproken. Er zal worden stilgestaan bij de vraag in hoeverre er sprake is van een toegangsselectie bij de verschillende vormen van hoger onderwijs en in hoeverre instellingen zelf criteria kunnen ontwikkelen voor toelating. Vervolgens verschuift de aandacht naar het onderwerp participatie (par. 4.3). Naast de absolute omvang van de deelname komen ook relatieve participatie-ratio's aan de orde. Uitgebreid wordt ingegaan op interpretatieproblemen die samenhangen met de verschillende indicatoren. Hoe vervolgens deelname aan hoger onderwijs leidt tot uitstroom is onderwerp van analyse in paragraaf 4.4. Niet alleen zal worden stilgestaan bij het numeriek rendement van opleidingen maar ook bij de studieduur. Met name zal worden ingegaan op de technisch-methodische problemen die zich voordoen bij internationaal-comparatief onderzoek. Het resultaat van de doorstroomprocessen, het onderwijspeil in de geselecteerde landen, is onderwerp van bespreking in paragraaf 4.5. Tot slot zal in paragraaf 4.6 een voorzichtige poging worden gedaan de resultaten van de afzonderlijke analyses met elkaar te verbinden. Gegeven de aard van de ons beschikbare data kan dit niet meer zijn dan een tentatieve analyse.

## 4.2 Toegang en selectie

Een groot aanbod van studenten die in het hoger onderwijs willen gaan studeren betekent niet onmiddellijk dat deze studenten ook alle met een diploma het hoger onderwijs zullen verlaten. De verhouding tussen aanbod en gediplomeerde uitstroom wordt in grote mate bepaald door selectieprocessen in het onderwijs. Selectie in het onderwijs kan globaal gesproken op drie tijdstippen plaatsvinden: selectie tijdens het voortraject, toegangsselectie en selectie tijdens de opleiding. Deze drie momenten zullen worden toegelicht voor het hoger onderwijs.

Wat betreft het voortraject vindt selectie plaats door het creëren van verschillende studiestromen. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van het Nederlandse onderwijsmodel. Omdat scholieren na het doorlopen van de lagere school bij vooropleidingen met een verschillend niveau worden ingedeeld kunnen studenten met een havo of vwo-diploma beschouwd worden als geselecteerde groepen. Een dergelijke selectie maakt het in principe niet nodig om ook nog eens extra eisen te stellen bij de toegang tot het hoger onderwijs.

Selectie bij de toegang tot het hoger onderwijs vindt meestal plaats op basis van prestaties op de middelbare school. Het bepalen van de drempelwaarden voor toelating kan zowel door de afzonderlijke instellingen plaatsvinden als door de overheid.

Selectie tijdens de opleiding vindt eveneens plaats. Zo kent Nederland een propaedeutisch jaar dat naast een verwijzende en oriënterende functie ook nog een selecterende functie heeft.

Hierna zal worden nagegaan welke vormen van selectie voorkomen in de landen die in dit onderzoek zijn betrokken.

In Denemarken komen alle genoemde vormen van selectie voor. Ten eerste geven alleen bepaalde vooropleidingen recht op het volgen van hoger onderwijs. Verder vindt er ook een toegangsselectie plaats omdat het aantal beschikbare plaatsen in het hoger onderwijs te beperkt is in verhouding tot het aantal studenten dat wil gaan studeren. Daartoe wordt de beschikbare capaciteit verdeeld in twee quota. Het eerste quotum wordt toegewezen door de minister van onderwijs op basis van middelbare schoolprestaties terwijl voor de verdeling van de resterende capaciteit instellingen zelf criteria kunnen ontwikkelen. In de praktijk kan een groot deel van de studenten niet de studie van zijn keuze volgen. Het aantal afgewezen aanvragen bedraagt soms meer dan 30 procent waarvan het merendeel in de medische sector. Van een for-

mele selectie tijdens de studie is geen sprake. Overigens zal het studiefinancieringssysteem wel een selecterend effect hebben. Onvoldoende studieprestaties leiden tot verlies van studiefinanciering. Dit zal voor een deel van de studenten reden zijn om te stoppen (zie ook hoofdstuk 6).

In Duitsland is sprake van een algemene toelating op basis van specifieke diploma's behaald in het voortgezet onderwijs. Ten gevolge van capaciteitsproblemen echter geldt voor een kwart van de studieplaatsen een plaatsingsprocedure (men kan altijd de studie van eigen voorkeur volgen echter de keuze van de instelling is zaak van de plaatscommissie) of selectieprocedure (studenten die niet aan de criteria voldoen worden afgewezen). De selectiecriteria verschillen al naar gelang de studierichting. Tijdens de studie vindt geen specifieke selectie plaats. De studie is wel opgebouwd uit een *Grundstudium* (ongeveer 2 jaar) en een *Hauptstudium*. In de praktijk blijkt dat studiestaking met name plaatsvindt tijdens de *Grundstudium* hetgeen wijst op een selecterend effect.

De veelheid aan vormen van hoger onderwijs in Frankrijk maakt het niet eenvoudig om alle selectiemechanismen te beschrijven. Om die reden zal een globale indeling worden gemaakt tussen de traditionele universitaire studies en de overige opleidingen (meer beroepsgerichte opleidingen) in het hoger onderwijs. Wat betreft de universiteiten is er sprake van een algemene toelating van studenten die over een *baccalauréat* van de middelbare school beschikken. De eerste fase van de universitaire studie voor het *Diplôme d'Etudes Universitaires Générales* (2 jaar) heeft duidelijk een selectief karakter. Bij de andere opleidingen vindt selectie plaats op basis van prestaties op de middelbare school en/of gesprekken met de kandidaat. Terwijl iut en sts als afge-

Tabel 4.1 Toegang en selectie in een aantal landen

landen	opleiding	algemene toelating	toelatingscriteria verschillen per instelling <sup>1)</sup>	selectie tijdens de opleiding
Denemarken	KVU	nee	ja	nee
	MVU	nee	ja	nee
	LVU	nee	ja	nee
Duitsland	Univ	ja	nee	nee
	Fachh	ja	nee	nee
Frankrijk	deug	ja	nee	ja
	iut	nee	ja	nee
	sts	nee	ja	nee
	cpge	nee	ja	ja
Verenigd Koninkrijk	Bach	nee	ja	nee
Vlaanderen	univ	ja	nee	ja
	HOLT	ja	nee	nee
	HOKT	nee	nee	nee
Nederland	wo	ja	nee	ja
	hbo	ja	nee	ja

Bron: CSHOB

<sup>1)</sup> Zowel met betrekking tot de aard van de criteria als de gehanteerde drempelwaarden binnen de gekozen criteria.

ronde opleidingen worden beschouwd, volgt na de cpge pas de hoofdstudie aan de *Grande Ecole*. De selectiecriteria voor iut, sts en cpge verschillen van instelling tot instelling in tegenstelling tot de algemene programma's aan de universiteiten (deug). Hoe hoger het prestige van een instelling hoe strenger de toelatingseisen.

De minimumeis voor toelating tot het hoger onderwijs in het Verenigd Koninkrijk is het behalen van het *General Certificate of Education* met minimaal twee vakken op A-niveau. Opleidingen en instellingen zijn vervolgens vrij in het stellen van aanvullende eisen, afhankelijk van de beschikbare capaciteit aan studieplaatsen. Gedurende de opleiding is er sprake van een permanente selectie omdat de jaarlijkse herinschrijving afhankelijk is van de studievoortgang.

In Vlaanderen staat de toelating tot het hoger onderwijs open voor alle scholieren die zeven jaar in het voortgezet onderwijs hebben doorgebracht. Omdat er (nog) geen capaciteitsbeperkingen zijn voor de verschillende studierichtingen worden met uitzondering van de ingenieursopleiding alle studenten die zich aanmelden aangenomen. Het Vlaamse hoger onderwijsmodel kent geen formele selectie tijdens de studie. Wel dienen studenten eerst hun kandidaatsdiploma te behalen alvorens zij kunnen doorstromen naar de licentiaatsfase.

In tabel 4.1 zijn de bevindingen nog eens samengevat. In paragraaf 4.4 zullen deze kenmerken in verband worden gebracht met het numeriek rendement van de verschillende opleidingen.

## **4.3 Participatie en instroom**

### **4.3.1 Instroom in het hoger onderwijs**

Selectie vooraf bepaalt in belangrijke mate de feitelijke instroom in het hoger onderwijs. Trendmatige gegevens over de instroom in het hoger onderwijs geven een relatief stabiel, licht stijgend verloop van de instroom gedurende de afgelopen 10-12 jaar te zien. Opvallende afwijkingen van die algemene lijn zijn:

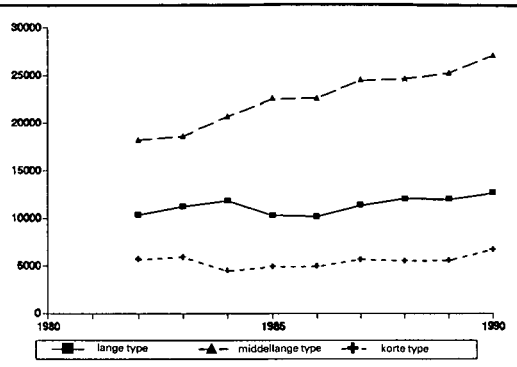
- de sterke groei in Frankrijk die de laatste jaren echter is terug gelopen;
- de sterke groei in instroom in de P&C sector in 1990 en 1991 in Groot Brittannië;
- de afname van de instroom in het Vlaamse HOBV.

Nederland heeft voor wat betreft het verloop van de instroom in het hoger onderwijs geen 'afwijkend' verloop gekend. In hoeverre dit ook voor de laatste twee drie jaar het geval is, valt op grond van de nu beschikbare gegevens nog niet te zeggen.

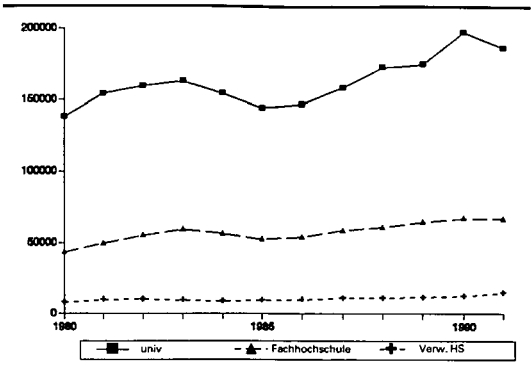
De beschikbaarheid van instroomgegevens uitgesplitst naar leeftijd is problematisch. Door dit gemis blijven we weliswaar verstoken van gedetailleerde informatie over de spreiding van de instroom naar leeftijd maar de grote lijnen zijn al in de presentatie van de deelnamecijfers naar leeftijd naar voren gekomen.

Figuur 4.2 Instroom in het hoger onderwijs

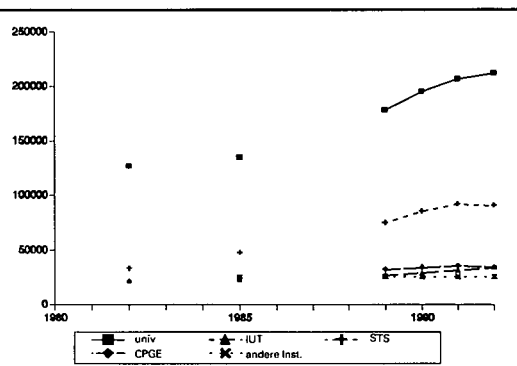
Denemarken



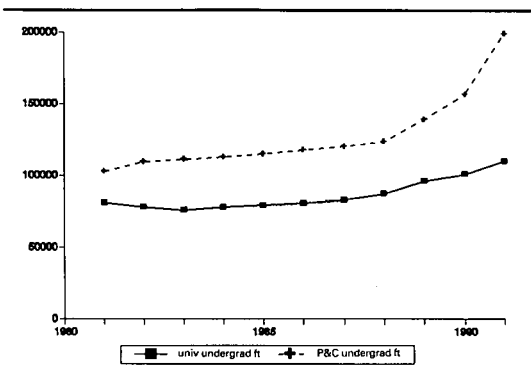
Duitsland



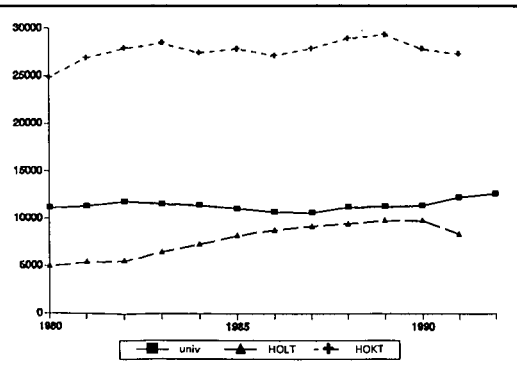
Frankrijk



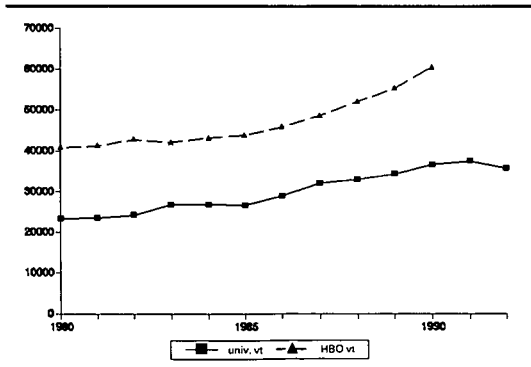
Verenigd Koninkrijk



Vlaanderen



Nederland



### 4.3.2 Participatie

De instroom geeft weliswaar een beeld van de absolute omvang van de groep studenten die wordt toegelaten tot het hoger onderwijs maar geeft geen informatie over de relatieve deelname oftewel participatiegraad in het hoger onderwijs. Ten aanzien van de definitie van het begrip participatiegraad kan gemakkelijk verwarring optreden. In *Education at a Glance* worden de twee meest gebruikte definities van participatiegraad omschreven. De eerste definitie betreft de bruto participatiegraad: het totaal aantal ingeschreven studenten (ongeacht de leeftijd) gedeeld door de omvang van de bevolkingsgroep in een relevante (standaard) leeftijdscategorie. De tweede definitie is de netto participatiegraad: het aantal ingeschreven studenten in een bepaalde leeftijdscategorie gedeeld door de omvang van de bevolking in dezelfde leeftijdscategorie.

#### *Bruto participatiegraad*

De bruto participatiegraad wordt gebruikt in publikaties van de UNESCO en de OECD (*Education at a Glance*, 1992). Aan het gebruik van deze definitie kleven enkele bezwaren. Allereerst kan de keuze van een standaard referentiegroep vertekeningen teweeg brengen in internationale vergelijkingen, doordat verschillen in de instroomleeftijd en verschillen in de feitelijke verblijfsduur worden genegeerd. Verschillen in instroomleeftijd kunnen voortvloeien uit:

- de structuur van het secundair onderwijs. Deze structuur bepaalt voor een belangrijk deel hoe oud studenten zijn bij aanvang van hun studie. Een lang voortraject zal een hogere instroomleeftijd ten gevolg hebben, een gedifferentieerd stelsel zal tot een grote spreiding in de instroomleeftijd leiden;
- het bestaan van militaire dienstplicht (en de mogelijkheden daarvoor uitstel te krijgen).

Verschillen in de feitelijke verblijfsduur kunnen onder andere worden toegeschreven aan:

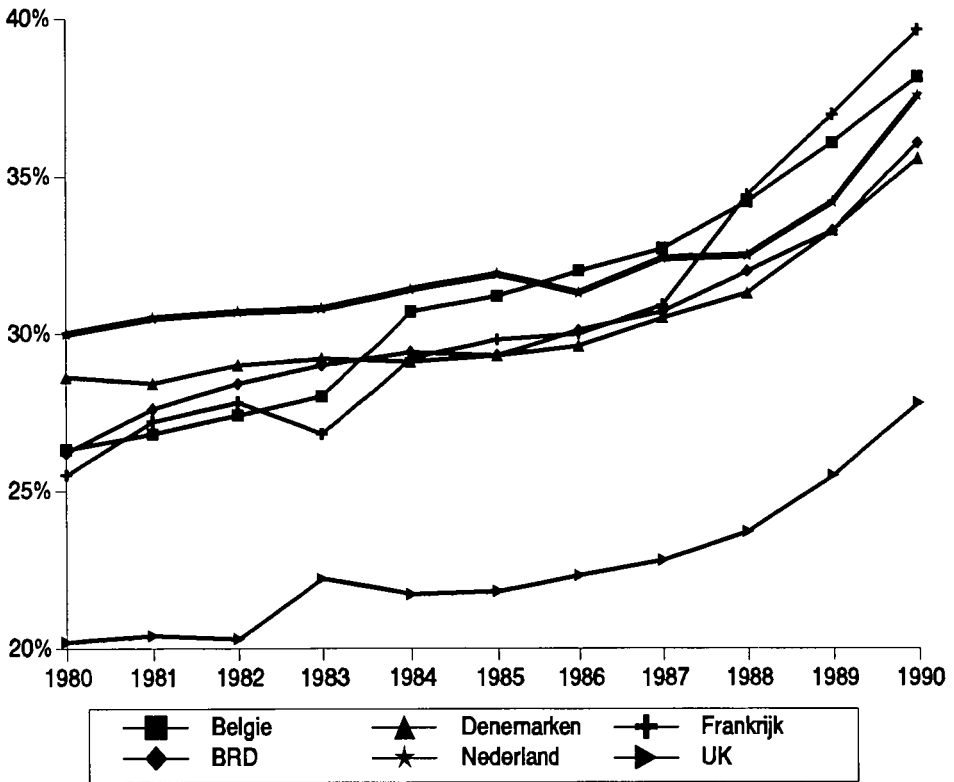
- de lengte van de cursussen;
- eventuele overschrijdingen van de formele cursusduur.

Als de verblijfsduur kort is zullen er relatief meer jonge studenten zijn dan wanneer de studieduur lang is: een referentiegroep van 20-24 zal in die landen waar veel korte cursussen zijn cq vrijwel geen overschrijdingen van de studieduur zijn geen adequate referentiegroep zijn. Verder is in die gevallen de referentiegroep te groot omdat de referentiegroep vijf jaar omvat, hetgeen in die gevallen niet overeenkomt met de formele studieduur.

Het tweede bezwaar dat aan de bruto participatiegraad zoals gebruikt door unesco is het te hoge aggregatieniveau. Als we ervan uitgaan dat de participatiegraad een indruk moet geven van de mate waarin de overheid middels het hoger onderwijs de economische ontwikkeling tracht te stimuleren dan is het gebruik van een niet naar onderwijstype gedifferentieerde participatieratio een wellicht te grove maatstaf. De verschillende functies die de verschillende typen hoger onderwijs instellingen in het proces van economische ontwikkeling hebben komen dan namelijk niet naar voren, hetgeen gezien de beoogde interpretatie wel wenselijk zou zijn. In figuur 4.3 zijn trendmatige gegevens over de bruto participatiegraad in het hoger onderwijs gepresenteerd.

In *Education at a Glance* (1992) heeft de OECD geprobeerd deze bezwaren van het gebruik van bruto participatiegraden weg te nemen. In plaats van de standaard referentiegroep van 20-24 jarigen werd gekozen voor een referentiegroep die wordt bepaald door de theoretische instroomleeftijd en de theoretische studieduur. Verder werd onderscheid gemaakt naar twee globale typen

Figuur 4.3 Bruto participatieratio



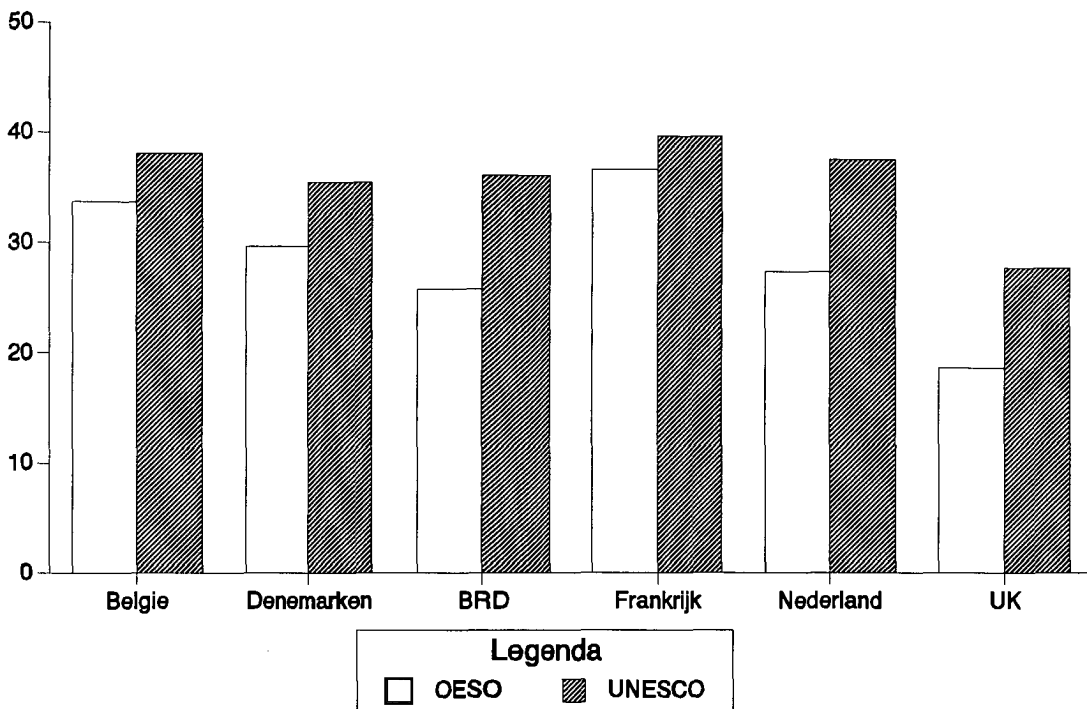
Bron: Unesco, Statical Yearbooks  
 noot: referentiegroep: 20-24 jarigen.

hoger onderwijsinstellingen: universitair onderwijs en niet-universitair hoger onderwijs. Hierdoor zou een aantal bezwaren weggenomen zijn ware het niet dat de keuzen die de OECD heeft gemaakt ten aanzien van de instroomleeftijd en vooral de studieduur nogal discutabel zijn.

Bij de instroomleeftijd wordt onvoldoende rekening gehouden met de structuur van het voortraject (zo is de instroomleeftijd voor hbo en wo gelijk, hetgeen niet aansluit bij de 'theoretische' instroomleeftijd). Verder is de studieduur bij het universitair onderwijs zeer lang omdat ook het post-doctoraal onderwijs is meegenomen. Voor die landen waarin de post-doctoraal 'studenten' niet als student te boek staan (Nederland, Duitsland en Vlaanderen) wordt de referentiegroep ten onrechte verdubbeld, hetgeen tot een sterke onderschatting van de participatiegraad leidt. De tweedeling van het hoger onderwijs in universitair en niet-universitair hoger onderwijs leidt in landen met een meer gedifferentieerd stelsel (Denemarken, Vlaanderen en Frankrijk) tot vertekeningen.

De alternatieve aanpak van de OECD bij de berekening van de bruto participatiegraden leidt tot andere resultaten, zoals figuur 4.4 laat zien. De UNESCO-methode blijkt te resulteren in een overschatting van de bruto participatiegraad. Relatief gezien verandert alleen de positie van Denemarken; Frankrijk blijft de hoogste participatiegraad behouden, het Verenigd Koninkrijk de laagste.

**Figuur 4.4** Bruto participatiegraad in het hoger onderwijs volgens twee bronnen in %, 1990



Bron: CSHOB.

#### *Netto participatiegraad*

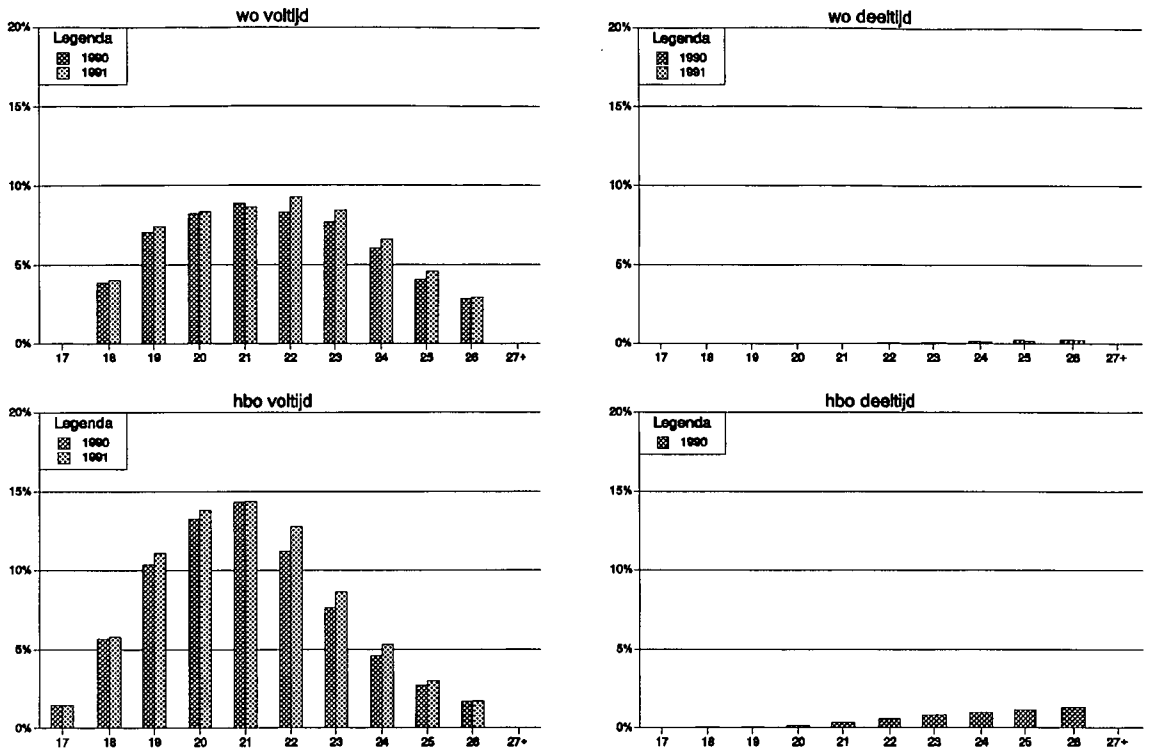
De netto participatiegraad kent het eerste van de bezwaren van de bruto participatiegraad niet. Door het aantal studenten van leeftijd  $x$  te delen door de bevolkingsomvang met leeftijd  $x$  wordt een exacte indicatie gegeven van het deel van de relevante bevolkingsgroep dat deelneemt aan het hoger onderwijs. Aan de hand van deze gegevens kunnen indicaties worden verkregen over de mate waarin de mogelijke vertekeningen ten gevolge van instroomleeftijd en verblijfsduur in de verschillende landen relevant zijn. Daartoe worden in het onderstaande de netto participatieratio's van de geselecteerde landen naar type instelling gepresenteerd.

Bij de interpretatie van de grafieken dient te worden bedacht dat de vorm beïnvloed wordt door twee factoren namelijk de leeftijdsverdeling van de instroom en de omvang en snelheid van doorstroming. Hoe groter de leeftijdsspreiding van de instroom, hoe langer de feitelijke studieduur en hoe groter de uitval onderweg, hoe vlakker de grafiek. Als referentiepunt worden allereerst de gegevens voor Nederland weergegeven.

Het voortraject voor instroom in het hoger onderwijs is vrij gedifferentieerd. Toegang tot het wo kan via vwo, havo-vwo, mavo-mbo, havo-mbo en hbo worden verkregen. Hierdoor treedt er een zekere spreiding van de instroom naar leeftijd op. De militaire dienstplicht kan tot een hogere instroomleeftijd leiden, hoewel dit effect gezien de uitstel mogelijkheden en de inkrimping van de dienstplicht gemakkelijk overschat kan worden. De spreiding van de participatiegraad is in het wo groter dan in het hbo, hetgeen voor een belangrijk deel te herleiden is tot de kortere feitelijke verblijfsduur in het hbo.

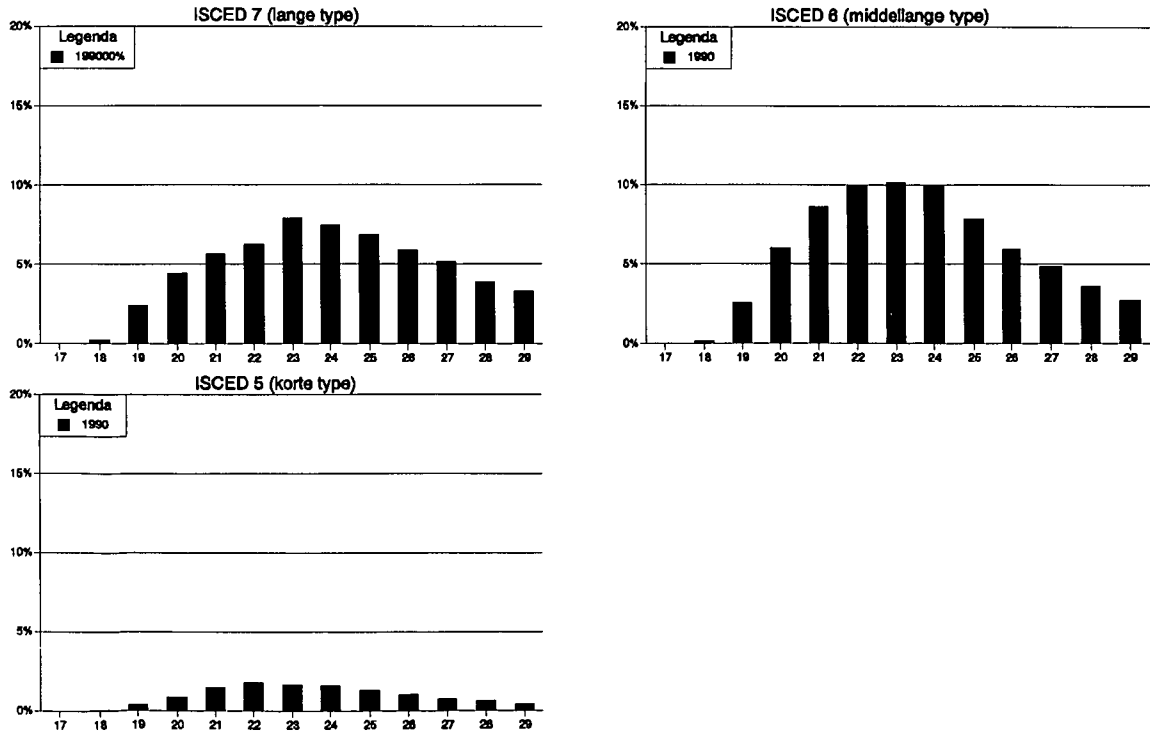


**Figuur 4.5 Netto participatiegraad in Nederland**



Bron: CBS, De Nederlandse jeugd en haar onderwijs.

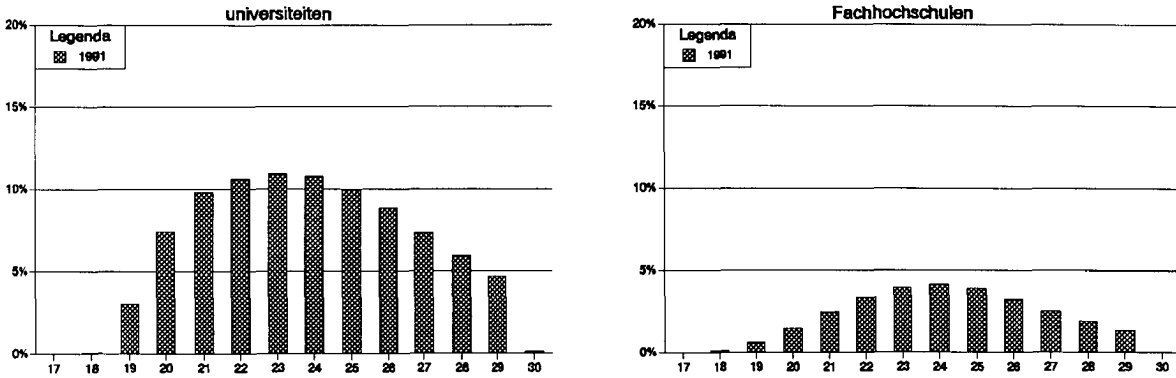
**Figuur 4.6 Netto participatiegraad in Denemarken**



Bronnen: Ministerie van Onderwijs, Kopenhagen; Danmarks Statistik.

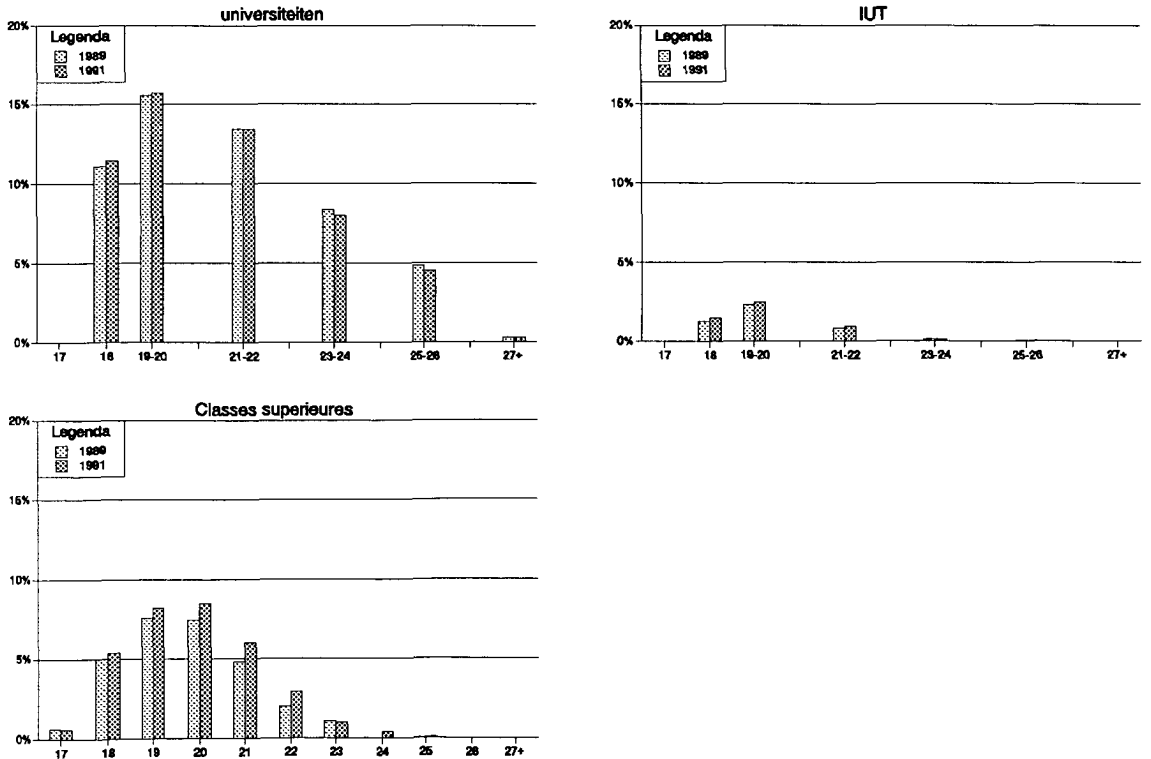
Uit figuur 4.6 blijkt dat de middellange opleidingen het meest populair zijn. Alle drie de opleidingen vertonen een grote spreiding over de leeftijdscategorieën ook de korte opleidingen. Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat de instroom qua leeftijd nogal gespreid is. Dit kan zijn veroorzaakt door het feit dat studenten via omwegen uiteindelijk in het hoger onderwijs instromen. Ook vertragingen in het voortgezet onderwijs zullen debet zijn aan het resultaat. Wat betreft de lange opleidingen zullen de hoge feitelijke studieduur en het relatief lage rendement eveneens hun steentje bijdragen aan een afvlakking van de grafiek.

**Figuur 4.7 Participatiegraad per leeftijdscategorie, Duitsland**



Bron: Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Grund- und Strukturdaten.

**Figuur 4.8 Participatiegraad per leeftijdscategorie, Frankrijk**



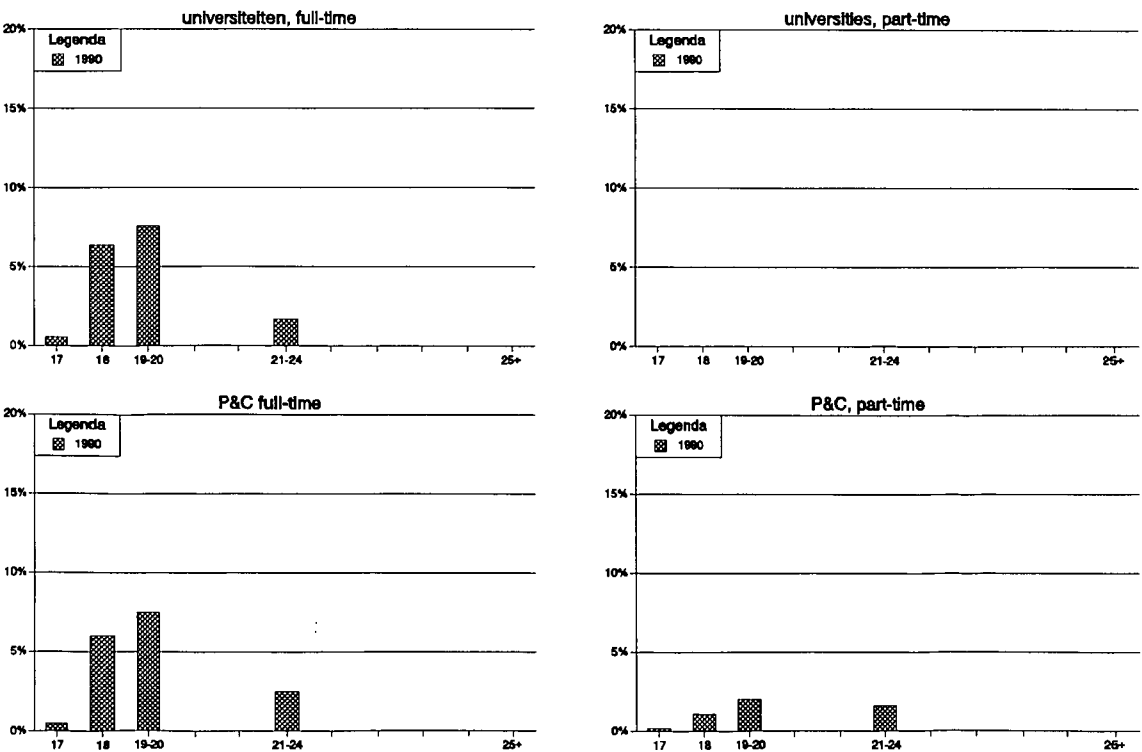
Bron: Ministère de l'Éducation, Répères et Références Statistiques.

De netto participatiegraad vertoont volgens figuur 4.7 een heel ander verloop dan in Nederland. De instroom komt veel later op gang, de piek ligt daardoor veel later en de deelname in de oudere leeftijdscategorieën is veel hoger. Dit beeld geldt voor beide typen hoger onderwijsinstellingen. De hogere instroomleeftijd hangt voor een deel samen met de structuur van het voortraject en het gebruik daarvan van de studenten. Vooral de ontwikkeling dat steeds meer *Abiturienten* eerst een opleiding in het *Dual-System* volgen alvorens in het hoger onderwijs in te stromen kan hiermee in verband worden gebracht. Verder is het getrapte toegangspad tot de *Fachhochschulen* en de dienstplicht debet aan de relatief hoge instroomleeftijd. De hoge deelname van oudere leeftijdscategorieën is, naast de hoge instroomleeftijd, mede een gevolg van de lange verblijfsduur.

De gegevens van Frankrijk zijn in figuur 4.8 niet compleet: het aantal studenten in de *Grandes Écoles* en de paramedische en sociale sector is niet naar leeftijd uitgesplitst, hetgeen het berekenen van de netto participatiegraad voor die typen hoger onderwijsinstellingen onmogelijk maakt.

In vergelijking met Nederland ligt de piek in de verdelingen vrij ver naar links. De structuur van het voortraject (het enige toegangsbewijs tot hoger onderwijs is het Bacc.) zou hiermee in verband gebracht kunnen worden. Opvallend is dat de verdeling bij de *Classes Supérieures* (STS en CPGE) naar rechts verschoven is. Reden hiervoor kan zijn dat een aantal kandidaten het strenge toelatingsexamen de eerste keer niet haalt en het een jaar later nog een keer probeert. De korte cursusduur bij de *Classes Supérieures* en de IUT zijn weerspiegeld in de beperkte spreiding over de leeftijdscategorieën.

Figuur 4.9 Participatiegraad naar leeftijdscategorie, Verenigd Koninkrijk

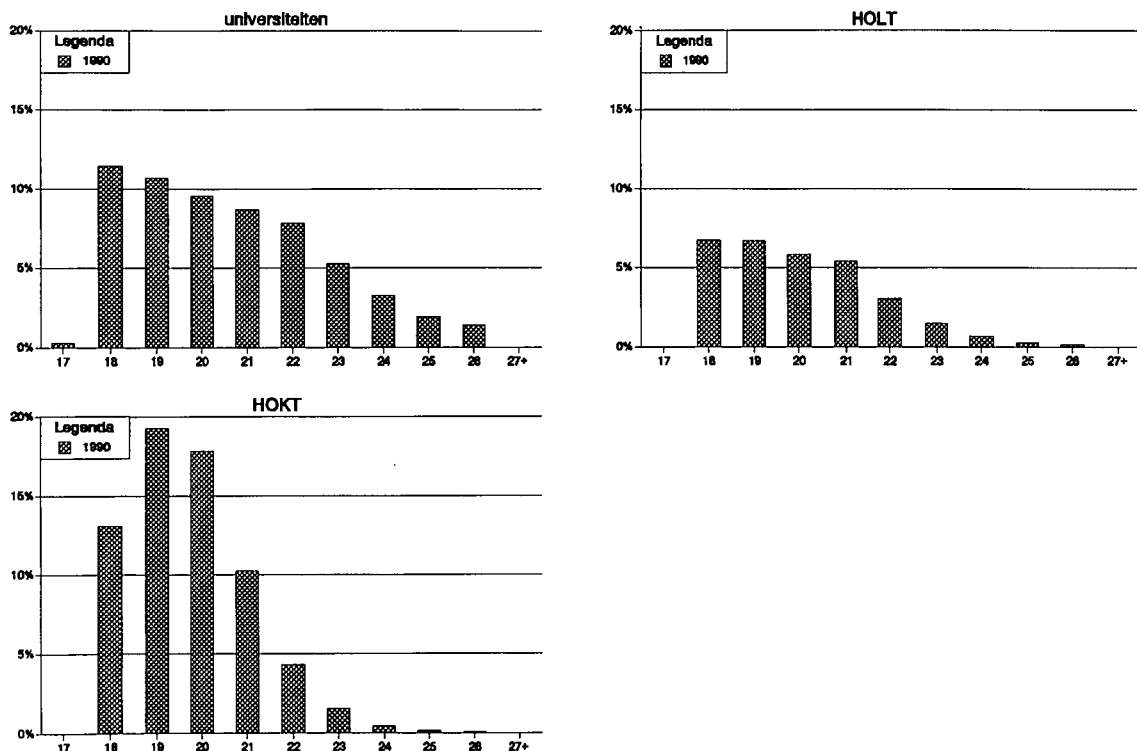


Bron: DfE Statistical Bulletins.

De grafiek voor het Verenigd Koninkrijk (figuur 4.9) duidt erop dat veel studenten direct aansluitend op het voortgezet onderwijs hun studie vervolgen in de hoger onderwijs sector. Dit gegeven tezamen met het feit dat de nominale studieduur kort is, dat de gemiddelde studieduur zeer dicht tegen de nominale aanligt en er sprake is van een relatief hoog opleidingsrendement (zie par. 4.4) leiden er toe dat de grafiek een steil verloop heeft met een duidelijke piek.

Door de betrekkelijk geringe mate van differentiatie in de toegangswegen tot het hoger onderwijs ligt de piek in de verdeling in figuur 4.10 over Vlaanderen, in vergelijking met Nederland, vroeg in de verdeling. De wezenlijk geringere spreiding van de studenten in het HOLT over de leeftijdscategorieën kan voor een belangrijk deel worden herleid tot de kortere cursusduur.

Figuur 4.10 Participatiegraad per leeftijdscategorie, Vlaanderen

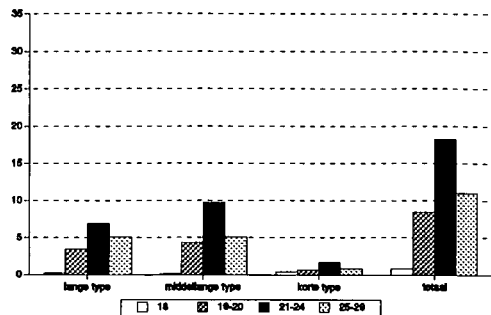


Bronnen: VLIR  
Ministerie van Onderwijs.

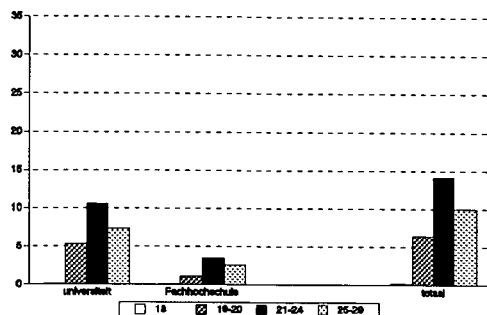
Bovenstaande presentatie van de netto participatiegraad geeft een gedetailleerd beeld van de deelname in het hoger onderwijs. 'Nadeel' van deze presentatie is dat de deelname niet meer in één cijfer wordt weergegeven en interpretatie van verschillende cijferreeksen/grafieken vereist. Om aan dit bezwaar enigszins tegemoet te komen kunnen leeftijdscategorieën worden samengevoegd. Bij het bepalen van de categorieën zijn twee criteria gebruikt: behoud van discriminerend vermogen van de presentatie en beschikbaarheid van gegevens. Op grond van deze criteria zijn de volgende leeftijdscategorieën gevormd: 18 jaar, 19-20 jaar, 21-24 jaar en 25-29 jaar. Om de omvattendheid van de analyse verder te vergroten zijn de gegevens tevens gesommeerd voor de onderscheiden onderwijstypen.

Figuur 4.11 Netto participatiegraden in het hoger onderwijs; overzicht 1990

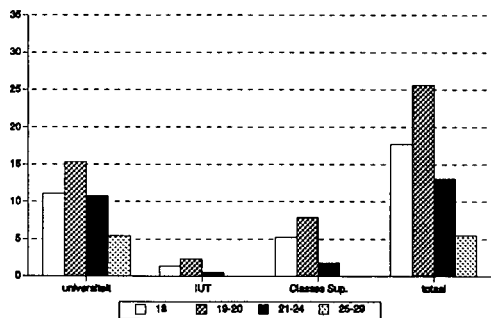
Denemarken



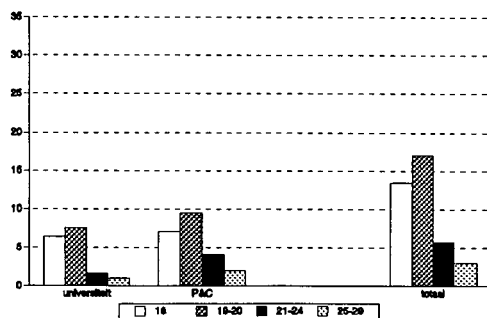
Duitsland



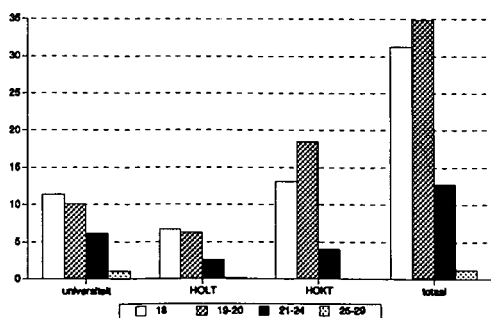
Frankrijk



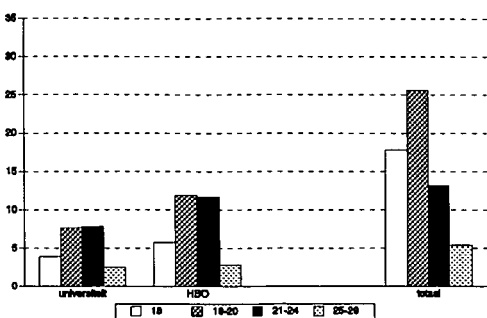
Verenigd Koninkrijk



Vlaanderen



Nederland

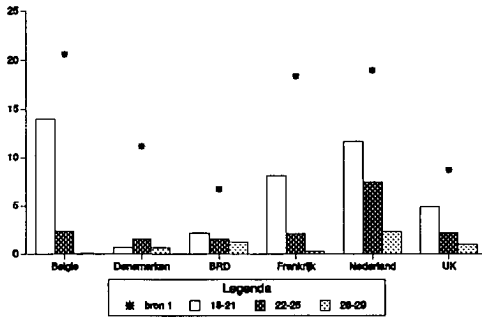


Bron: CSHOB.

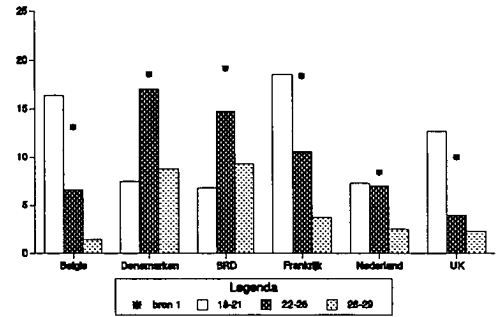
In *Education at a Glance* (1993) heeft de OECD een vergelijkbare werkwijze gevolgd. Alleen de indeling van de leeftijds categorieën is anders (18-21, 22-25 en 26-29). De resultaten van de OECD wijken niet significant af van de hier gevolgde werkwijze. Zoals uit figuren 4.11 en 4.12 blijkt geeft de bruto participatiegraad een significante overschatting van de deelname ten opzichte van de netto participatiegraad. Van een dergelijke overschatting is vooral sprake in de niet-universitaire sector.

Figuur 4.12 Bruto en netto participatiegraad in het hoger onderwijs, 1990, OECD

### niet-universitaire hoger onderwijs



### universitair hoger onderwijs



Bron: OECD, Education at a Glance, 1992, 1993.

## 4.4 Studieduur en rendement

Het effect van selectieprocessen komt tot uiting in de studieduur en rendement van opleidingen. Het begrip rendement kan in veel betekenissen worden gebruikt. In een strikt economische betekenis kan het betrekking hebben op het individuele rendement voor de student zoals binnen de 'human capital' benadering waar kosten van en investeringen in een opleiding worden afgewogen tegen toekomstige baten in de vorm van een salaris. Op een geaggregeerd niveau kan het rendement van het hoger onderwijs worden gebruikt voor de verhouding tussen nationale investeringen in hoger onderwijs en de directe en indirecte bijdrage van dat onderwijs aan het nationaal produkt. In een niet-economische betekenis kan het rendement betrekking hebben op de bijdrage aan de individuele ontwikkeling van een student in smalle (met name cognitieve aspecten) en brede zin (de gehele persoonlijkheid betreffende). Het gaat dan om de relatie tussen individuele input in termen van middelen en menskracht en output namelijk individuele ontwikkeling. Maar ook hier is een collectief rendementsbegrip denkbaar.

Binnen deze studie wordt het begrip toegepast in de betekenis van 'numeriek rendement' en heeft betrekking op de relatie tussen de instroom en uitstroom van studenten. Het betreft dan het percentage studenten van de oorspronkelijke instroom dat met een diploma het onderwijs verlaat. Hoewel het 'numeriek rendement' vaak een normatieve lading krijgt omdat het geassocieerd wordt met prestatie-indicatoren en soms uitdrukkelijk ook als zodanig gebruikt, heeft het in deze studie voornamelijk een louter indicatieve betekenis. Een interpretatie van de hoogte van een numeriek rendement kan immers alleen betekenisvol plaatsvinden indien ook kwalitatieve aspecten aan de input- en output kant in de beschouwing worden betrekking.

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat rendement en studieduur worden beïnvloed door de aard van de opleiding. Met name aspecten als de structurering van het onderwijsaanbod ten aanzien van inhoud en presentatie, tentamenaanbod en regelingen, begeleiding en advisering van studenten, zijn bepalend voor de doorstroom en uitstroom van studenten. Het is niet mogelijk om in het kader van deze studie uitvoerig in te gaan op verschillen in onderwijskundige structuur en hun samenhang met studieduur en rendement. Afgezien daarvan is het de vraag of het mogelijk is betrouwbare en vergelijkbare gegevens omtrent deze indicatoren te verzamelen. Uit de navolgende analyse zal blijken dat een internationale vergelijking op aanzienlijke problemen stuit. We zullen ons hier beperken tot het presenteren van enkele kwantitatieve gegevens en een globale analyse van deze gegevens in het licht van een aantal structuurkenmerken. Per land zal afzonderlijk worden stilgestaan bij de berekeningsmethode de mogelijk problemen die zich daarbij voordoen.

In tabel 4.2 zijn de beschikbare gegevens omtrent rendement en studieduur voor de verschillende landen naast elkaar gezet. De gegevens zullen vervolgens per land worden toegelicht.

### *Denemarken*

#### *Methode*

De studieduur is gedefinieerd als het verwachte aantal maanden dat het grootste aandeel van de afgestudeerden van een opleiding nodig heeft vanaf instroom tot afstuderen.

Het numeriek rendement is het verwachte percentage van alle studenten die een begin maken met een opleiding en deze vervolgens afronden. Het afstudeerpercentage wordt berekend met behulp van het laatst geobserveerd studiedrag van de verschillende studentenjaargangen.

#### *Conclusie*

De overschrijding van de nominale cursusduur is voor de lange studies relatief het grootst. Wat betreft de ontwikkeling in de tijd lijken voor alle type opleidingen de gemiddelde studieduren af te nemen. Vermoedelijk heeft dit te maken met het sinds 1988 geldende systeem van studiefinanciering. Binnen dat systeem worden aan studenten studietoelagen gegeven gedurende een periode die maximaal gelijk is aan de nominale studieduur.

Voor het numeriek rendement geldt dat de waarde ervan omgekeerd evenredig is aan de lengte van de studie. Met name de langere cursussen vertonen een laag rendement, zeker ook in vergelijking met de andere landen. Toch lijkt er bij de middellange en lange opleidingen een stijgende trend waar te nemen die waarschijnlijk samenhangt met de aard van de bekostiging. Een hoger rendement leidt tot meer middelen.

Overigens verwacht men met de invoering van een kortere leerweg aan de universiteiten (het baccalaureaat na drie jaar) dat een groter deel van de studenten de studie zal afronden <sup>3</sup>.

<sup>3]</sup> Ministry of Education of Denmark, *Danish youth education: problems and achievements*, Report to OECD, Copenhagen, 1994, blz. 137.

Tabel 4.2 Studieduur en rendement in een aantal geselecteerde landen

	Studieduur		Rendement		
	Opleiding	Jaar/Periode	Opleiding	Jaar	
Denemarken	KVU (2 jr.)	1985/1986	KVU (2 jr.)	1985/1986	70
		1987/1988		1987/1988	75
	MVU (3 jr.)	1989/1990	MVU (3 jr.)	1989/1990	75
		1985/1986		1985/1986	66
		1987/1988		1987/1988	67
	LVU (5 jr.)	1989/1990	LVU (5 jr.)	1989/1990	60
		1985/1986		1985/1986	42
		1987/1988		1987/1988	43
	Totaal	1989/1990	Totaal	1989/1990	46
		1985/1986		1985/1986	62
1987/1988		1987/1988		63	
1989/1990		1989/1990		60	
Duitsland	Universitat ( $\pm 5$ jr.)	1977	Totaal	1979	78
		1980		1980	77
	Fachhochschulen ( $\pm 4$ jr.)	1985	Univers. Niet-univers.	1984	73
		1990		1984	69
		1977		1984	80
		1980			
Frankrijk	1e+2e cyclus (4 jr.)	1980	deug lut sts cpge	1989	59
		1985		1989	76
		1990		1989	70
				1989	62
Verenigd Koninkrijk	First degree courses universities (3 jr.)	1989-1991	First degree courses universities	1989-1989	88
Vlaanderen	Universiteiten (4 jr.) HOKT (3 jr.)	1)	Franstalige universiteiten Nederlandstalige universiteiten	1982-1987	55
		1)		1982-1987	58
Nederland	wo (4 jr.) hbo (4 jr.)	1983	Universiteiten hbo	1982-1986	58
		1990		1985	61

Bron: CSHOB

1) De bron vermeldt niet over welke populatie de studieduur is berekend.



## Duitsland

### Methode

De data met betrekking tot de studieduur zijn ontleend aan afgestudeerden in een bepaald studiejaar. Het betreft hier dus studenten uit verschillende cohorten met verschillende onderwijservaringen. Indien een cohort om een of andere reden extra lang studeert is niet duidelijk hoe en in welke mate zij zijn verdeeld over de groepen afgestudeerden. Vergelijking van de ene jaargang afgestudeerden met de andere zegt dan ook niet zoveel. Wel kunnen zo algemene trends worden vastgesteld.

Bij de interpretatie van de cijfers over studieduur dient men rekening te houden met het feit dat het hier *Hochschulsemester* betreft dus inclusief omzwaaiers naar andere studierichtingen binnen de betreffende instelling (de zogenaamde *Verweildauer*)<sup>4</sup>. Vakanties, verblijf in het buitenland en andere onderbrekingen worden niet meegeteld.

De gegevens over het numeriek rendement van het cohort 1984 zijn schattingen gebaseerd op gegevens over afgestudeerden in het jaar 1989. Het aandeel van het cohort 1984 in de afgestudeerden van 1989 is gecorrigeerd voor (1) veranderingen in de gemiddelde studieduur, (2) studenten die al eerder in het hoger onderwijs hebben ingeschreven gestaan en (3) verschillen tussen ambtelijke cijfers en de opgave van studenten. Een overeenkomstige berekening is gemaakt voor de jaren 1979 en 1980.

### Conclusie

Zowel bij de universiteiten als de *Fachhochschulen* is de gemiddelde studieduur in de loop van de tijd toegenomen. De studieduur is een van de hoofdthema's in het debat over de problemen van het hoger onderwijs in Duitsland<sup>5</sup>. De vergelijking met andere landen leert dat Duitsland inderdaad een relatief lange gemiddelde studieduur heeft. Dit wordt met name ook als problematisch ervaren in verband met de hoge gemiddelde leeftijd van de afgestudeerden.

Met betrekking tot het rendement kan worden geconstateerd dat aan de universiteiten een groter deel uitvalt dan aan de *Fachhochschulen*. Het vermoeden bestaat dat het verschil wordt veroorzaakt door de sterkere structurering van het onderwijs aan de *Fachhochschulen*. Al met al is de drop-out aan beide onderwijstypen in vergelijking met de andere landen (met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk) laag.

Het ligt voor de hand dat studieduur en rendement hier met elkaar samenhangen. Omdat studenten vrijwel onbeperkt ingeschreven kunnen staan, krijgen ook de tragere studenten na veel herkansingen, de gelegenheid om hun studie af te ronden.

## Frankrijk

### Methode

De studieduur is geschat en heeft betrekking op opleidingen van minimaal 3 jaar inclusief studiestakers.

Het rendement is gebaseerd op een cohortstudie exclusief omzwaai naar andere hoger onderwijs soorten. Het rendement is gemeten na drie jaar en heeft betrekking op de eerste cyclus.

<sup>4</sup>] De *Verweildauer* dient onderscheiden te worden van de *Fachstudiendauer*. De laatstgenoemde indicator heeft alleen betrekking op de studieduur voor de studierichting waarin men afstudeert en bevat in tegenstelling tot de *verweildauer* geen toezwaaiers.

<sup>5</sup>] HIS, *Studienzeiten auf dem Prüfstand; Dokumentation des HIS-Kolloquiums am 18. und 19. Mai 1988 im Wissenschaftszentrum Bonn-Bad Godesberg*, Hannover: HIS, 1988.

### *Conclusie*

Omdat ten aanzien van de studieduur niet duidelijk is op welke opleidingen de berekening betrekking heeft is het niet mogelijk om enigszins betrouwbare uitspraken over de gemiddelde studieduur in Frankrijk te doen.

Met name de uitval binnen DEUG en CPGE is hoog. De indruk bestaat dat als gevolg van de algemene toelating universiteiten en *Grandes Écoles* geneigd zijn om tamelijk streng te selecteren in de eerste fase van hun onderwijs.

De Franse overheid maakt zich zorgen over de grote uitval in het deug traject. Uit statistische gegevens blijkt dat studenten met verschillende eindexamenpakketten op de middelbare school (*baccalauréat*) ook verschillende slaagkansen voor het deug vertonen. Naar aanleiding van deze bevinding is er door de rectoren van de universiteiten een beleid in gang gezet om relatief meer studenten met 'geschikte' *baccalauréats* toe te laten.

### *Verenigd Koninkrijk*

#### *Methode*

De gegevens over studieduur en rendement hebben alle betrekking op studenten die in de periode 1989-1991 uit de genoemde studies zijn vertrokken (met of zonder diploma).

Om de studieduur te kunnen berekenen is vastgesteld hoeveel *terms of attendance* (trimesters) afgestudeerde studenten in deze periode gemiddeld hebben gebruikt met dien verstande dat ook de *terms of attendance* van de niet-gediplomeerden in deze berekening zijn meegenomen waardoor in principe een overschatting van de gemiddelde studieduur plaatsvindt. Verder moet worden opgemerkt dat 9 procent van alle vertrokken studenten stond ingeschreven voor vierjarige cursussen waardoor eveneens een overschatting ten opzichte van een driejarige cursusduur plaatsvindt. Gegeven deze kanttekeningen kan worden geconcludeerd dat de beschikbare gegevens niet wijzen op uitzonderlijke overschrijdingen van de nominale cursusduur.

Het rendement is gedefinieerd als het quotiënt van alle studenten die in een bepaalde periode een diploma hebben behaald (*first degree*) en de studenten die zich aan het einde van die periode hebben laten uitschrijven.

### *Conclusie*

Het rendement van de *first degree* is hoog vergeleken met dat van andere landen. Waarschijnlijk spelen hier drie factoren een rol. Ten eerste zijn instellingen gerechtigd om zelf hun studenten te selecteren. Vervolgens dienen studenten die in aanmerking willen komen voor studiefinanciering te zijn ingeschreven. Inschrijving vindt alleen plaats als het examen aan het eind van het betreffende studiejaar met goed gevolg is afgelegd. Vervolgens is het binnen het Britse systeem mogelijk om op verschillende niveaus af te studeren (*pass degree* versus *honors degree*).

### *Vlaanderen*

#### *Methode*

Van de berekende studieduur kon niet worden achterhaald op welke populatie en welke jaargang(en) deze betrekking heeft. Wel is vermeld dat de gegevens betrekking hebben op afgestudeerden.

De slaagcoëfficiënt voor een bepaald jaar wordt berekend door de gediplomeerde uitstroom in een zeker jaar te delen door drie generaties instromende studenten namelijk studenten die nominaal studeren, zij die met één jaar vertraging afstuderen en studenten met twee jaar vertraging.

Deze methode heeft als nadeel dat er geen directe relatie is tussen instroom en uitstroom. Hoewel het waarschijnlijk is dat de meeste afgestudeerden van een zeker jaar wél afkomstig zijn uit de gekozen generaties is dit niet zeker waardoor de ene slaagcoëfficiënt de andere beïnvloedt. Ter toelichting: Indien

alle studenten van generatie x nominaal studeren (vier jaar) komen zij alle terug in de slaagcoëfficiënt  $x+4$  maar leveren geen bijdrage meer aan de generatie  $x+5$  en  $x+6$ . Echter door uitmiddeling wordt dit probleem wel minder ernstig.

### *Conclusie*

Gegeven de genoemde beperkingen kan worden vastgesteld dat de afgestudeerden gemiddeld slechts een beperkte vertraging hebben opgelopen zowel in het hokt als op de universiteiten. Het lijkt erop dat universitaire studenten die in het begin van de studie vertraging oplopen geneigd zijn de studie te staken in plaats van met een aanzienlijke vertraging af te studeren. Dit zou afgeleid kunnen worden uit de relatief lage slaagpercentages aan de universiteiten.

De slaagcoëfficiënten voor de jaren 1982 tot en met 1987 zijn voor de Nederlandstalige instellingen gemiddeld iets hoger dan aan de Franstalige instellingen. Dit heeft mogelijk te maken met het aandeel buitenlandse studenten aan de Franstalige instellingen die in het algemeen vaker de studie staken dan de Belgische studenten.

### *Nederland*

#### *Methode*

De studieduur voor het wo is geschat met behulp van rendementgegevens die beschikbaar zijn gesteld door de VSNU. De studieduur van studiestakers is niet meegenomen in de berekening. Het blijven schattingen omdat niet is meegenomen op welk moment in een gegeven studiejaar studenten afstuderen. Verder is de omzwaai naar andere studierichtingen in het wo ook niet meegenomen. Het betreft hier dus niet het gehele verblijf in het wo maar het verblijf in de studierichting waar men is afgestudeerd.

Voor het hbo betreft het de studieduur die het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heeft gereconstrueerd met behulp van informatie die de instellingen hebben aangeleverd in het kader van de bekostiging. In de tabel is alleen de gemiddelde studieduur van de afgestudeerden weergegeven.

Het rendement voor het wo is geschat op basis van cohortgegevens welke verzameld zijn door de VSNU ten behoeve van de bekostiging en betreft de stand na 9 jaar. Naarmate het cohort jonger is zijn er meer data geschat. Het betreft hier cohorten eerstejaars-SI zonder dat rekening is gehouden met de omzwaai naar andere studies.

Het rendement van het hbo is geconstrueerd met behulp van dezelfde gegevens die ook zijn gebruikt voor de berekening van de studieduur <sup>6</sup>.

### *Conclusie*

De gemiddelde studieduur bij het wo ligt in tegenstelling tot die van het hbo tamelijk ver boven de nominale. Te verwachten valt dat nieuwe maatregelen ten aanzien van de studiefinanciering (de zogenaamde tempobeurs) tot afname van de gemiddelde studieduur in het wo zullen leiden. De mogelijke verlenging van de cursusduur van de technische studies zal uiteraard het omgekeerde effect hebben.

<sup>6]</sup> Er zijn ook rendementgegevens bekend uit een cohort-onderzoek van het CBS. Na vier jaar blijkt het rendement 31 procent te zijn. Het percentage uitvallers bedraagt 40 procent. De overige studenten (29%) staan nog ingeschreven. Indien deze studenten eveneens afstuderen komt het uiteindelijke rendement van dit cohort op 60 procent. Dit cijfer komt dan sterk overeen met de ministeriële schattingen uit Feiten en Cijfers (1993). Het cohort van het CBS bestaat uit eerstejaars (deel)soort 1983. Studenten die omzwaaien naar andere deelsoorten gelden als uitvallers.

De beschikbare rendementscijfers voor het ho wijzen erop dat ongeveer 40 procent van die studenten die aan een studie begint de gekozen studie niet afrondt. Er zijn nauwelijks verschillen tussen hbo en wo met dien verstande dat het rendement in het hbo sneller wordt bereikt.

#### *Conclusies naar aanleiding van een globale vergelijking van studieduur en rendement in een aantal landen*

Zoals uit de toelichting bij de afzonderlijke landen kan worden opgemaakt is een betrouwbare vergelijking van studieduur en rendement feitelijk niet mogelijk. Globaal kunnen daar vier redenen voor worden genoemd. Ten eerste moeten we constateren dat voor sommige landen bepaalde informatie gewoonweg ontbreekt. Vervolgens blijkt dat de jaren waarover per land gegevens beschikbaar zijn nogal uiteenlopen. Ten derde zijn studieduur en rendement per land op verschillende wijze gemeten waardoor uitkomsten moeilijk kunnen worden vergeleken. De vierde reden heeft te maken met structurele verschillen in onderwijssystemen tussen landen. Dit laatste kan worden geïllustreerd met behulp van het rendement. Van groot belang is bijvoorbeeld of een systeem voor en tijdens de studie selecteert. Het rendement van de Britse opleidingen is hoog in vergelijking met dat van Nederland omdat instellingen in Groot-Brittannië hun studenten voorafgaande aan de opleiding selecteren terwijl in Nederland een propaedeuse juist tot doel heeft om geschikte studenten te selecteren voor het doctorale traject.

Indien we de problemen ten aanzien van de vergelijkbaarheid even laten voor wat ze zijn dan kan met de nodige voorzichtigheid het volgende worden geconstateerd op basis van de cijfers in tabel 4.2. Naarmate opleidingen korter duren is de relatieve overschrijding van de studieduur kleiner en is het rendement hoger. Met name langere opleidingen aan universiteiten vertonen relatief hoge studieduren en een laag rendement. Niet alleen een korte nominale duur van de opleidingen draagt bij aan een meer succesvol studieverloop, maar ook de aard van de opleiding schijnt van invloed op het studieresultaat. Korte gestructureerde, beroepsgerichte en gespecialiseerde opleidingen lijken het meest effectief in termen van studieduur en rendement.

Gegeven de lage gemiddelde studieduur en het hoge rendement van de opleidingen in het Verenigd Koninkrijk kunnen we tevens concluderen dat (1) selectie vooraf, in combinatie met (2) strenge slaagregels tijdens de studie (zonder voldoende studieresultaten geen herinschrijving in het volgende jaar) en (3) daarop afgestemde studiefinanciering en (4) gedifferentieerde uitstroomniveaus, de meeste perspectieven bieden voor een lage gemiddelde studieduur en een hoog opleidingsrendement.

## 4.5 Opleidingspeil

Participatie en rendement zijn uiteindelijk bepalend voor het absolute aantal afgestudeerden. Daarmee is nog niet aangegeven welk effect participatie en rendement hebben op het uiteindelijke opleidingspeil van een populatie als geheel. In deze paragraaf zal enige informatie worden gepresenteerd over het opleidingsniveau van de bevolking. In tabel 4.3 is de hoogst genoten opleiding aangegeven van de bevolking in de leeftijd van 25 tot en met 64 jaar.

Alvorens iets te concluderen over de cijfers in tabel 4.3 is een aantal kanttekeningen op zijn plaats. Ten eerste zijn de cijfers in de tabel gevoelig voor verschillen in leeftijdsopbouw tussen landen. Indien land A zowel in absolute als relatieve zin (als percentage van het relevante leeftijdsreferentiecohort) een hogere participatie in het hoger onderwijs heeft dan land B, maar een groter aandeel ouderen heeft dan land B, hoeft het verschil in participatie niet tot uitdrukking te komen in een verschillende verdeling over de opleidingsniveaus. De vergelijkbaarheid van landen komt zo onder druk te staan.

**Tabel 4.3 Opleidingspeil van de bevolking in een aantal geselecteerde landen in procenten van de leeftijdsgroep 25 t/m 64 jaar (1991)**

opleiding $\diamond$ land $\diamond$	basisschool lager secundair onderwijs	hoger secundair onderwijs	hoger onderwijs	totaal
Denemarken	39	43	18	100
Duitsland	18	60	22	100
Frankrijk	49	35	15	100
Verenigd Koninkrijk	35	49	16	100
België <sup>1)</sup>	57	24	20	100
Nederland	44	37	20	100

Bron: OECD, *Education at a glance*, 1993.

<sup>1)</sup> Voor geheel België. Er zijn geen afzonderlijke cijfers beschikbaar voor Vlaanderen.

Vervolgens is de verdeling over de verschillende opleidingsniveaus gevoelig voor de wijze waarop opleidingen in verschillende landen worden toegewezen aan deze niveaus. Zo blijkt het Duitse cijfer ook post-secundair onderwijs niet behorend bij het hoger onderwijs te omvatten. In een recent rapport van het Hochschul-Information-System (1994) wordt een opleidingsgraad 'hogere onderwijs' van 11 procent aangegeven (18% als de post-secundair opgeleiden mee worden gerekend). In de Franse gegevens zijn de afgestudeerden van de *Classes Supérieures* bij het hoger secundair onderwijs ingedeeld (bij de berekening van de participatiegraad zijn deze opleidingen als hoger onderwijs beschouwd). Het Duitse percentage hoger opgeleiden is daarom relatief overschat, het Franse relatief onderschat. Verder zijn ook de leeftijdsgrenzen enigszins arbitrair. Hoewel voor het merendeel van de landen geldt dat studenten in principe het hoger onderwijs op 24-jarige leeftijd kunnen hebben afgerond zijn er voorbeelden te vinden van landen waarin een substantieel deel van de studenten nog moet afstuderen. Met name Duitsland staat bekend vanwege het feit dat studenten op relatief hoge leeftijd uitstromen uit het hoger onderwijs.

Gegeven bovenstaande waarschuwingen bij de interpretatie van cijfers in tabel 4.3 kunnen we concluderen dat Nederland zich in het midden van het peleton bevindt wat betreft het opleidingspeil.

## 4.6 Conclusies

In de inleiding van het onderhavige hoofdstuk is naar voren gebracht dat de kenmerken van het hoger onderwijs zoals die in dit hoofdstuk zijn beschreven op een bepaalde manier worden verondersteld samen te hangen. De belangrijkste veronderstelde relatie is dat bij gelijk rendement een hoge participatiegraad zal leiden tot een hoog opleidingsniveau. De gegevens zoals die in dit rapport zijn verzameld maken een degelijke empirische toetsing van deze veronderstelling niet mogelijk. Vanwege het 'dempend karakter' van de grote referentiegroep (25-64 jaar) zou dit zeer lange en gedetailleerde gegevensreeksen vereisen, het verzamelen waarvan buiten het kader van dit project ligt.

Ter afsluiting worden de gegevens over participatiegraad, rendement en opleidingsniveau voor de geselecteerde landen in onderstaande tabel naast elkaar gezet. Teneinde de gegevens op een zo eenvoudig mogelijke wijze te presenteren zijn de verschillende waarden op tentatieve wijze terug gebracht tot onderstaande scores op een vijfpuntsschaal.

**Tabel 4.4 Een globale vergelijking van participatiegraad, rendement en opleidingsniveau**

	DK	BRD	F	VK	VI	NI
participatiegraad	o	-	++	o	++	+
rendement	-	+	-	++	o	o
opleidingsniveau	o	o	o	-	+	+

Bron: CSHOB.

- ++ relatief zeer hoog
- + relatief hoog
- relatief laag
- relatief zeer laag
- o 'gemiddeld'.

Het opleidingsniveau voor Duitsland vertoont een lagere score dan op grond van tabel 4.3 mag worden verondersteld vanwege de significante vertekening door de (te) ruime OECD-definitie. Het Franse percentage is om vergelijkbare redenen hoger ingeschat.

Ervan uitgaande dat een hoge participatiegraad bij een hoog rendement tot een hoog opleidingsniveau leidt, een lage participatiegraad bij een laag rendement tot een laag opleidingsniveau en hoge participatiegraad bij een laag rendement tot een 'gemiddeld' opleidingsniveau bevat tabel 4.4 twee inconsistenties: de Deense en de Britse gegevens. De Britse lage score op opleidingsniveau strookt niet met de 'gemiddelde' participatiegraad. Een lagere participatiegraad of een hoger opleidingsniveau zou meer in de rede liggen. Deze inconsistentie is voor een belangrijk deel te herleiden tot de dempende werking van de variabele opleidingsniveau. De instroom is eind jaren tachtig sterk toegenomen hetgeen een toename van de participatie tot gevolg heeft gehad. Aangezien de toename in de instroom nog niet (ten volle) heeft geleid tot een toename in de uitstroom in 1990 en de omvang van de groep van 25-64 jarigen het effect van die geringe uitstroom vrijwel volledig dempt is het opleidingsniveau in het Verenigd Koninkrijk 'te laag'.

## 5.1 Inleiding

Bekostigingsmodellen kunnen worden geclassificeerd aan de hand van drie dimensies:

1. De bekostigingsgrondslag;
2. De wijze waarop de bekostigingsbijdragen aan de instellingen worden berekend en vastgesteld;
3. De vrijheid van de instellingen in de besteding van de van overheidswege verstrekte middelen.

De eerste dimensie, de bekostigingsgrondslag, heeft betrekking op de input, het proces, of de output van onderwijs of onderzoek. De bekostiging kan gebaseerd zijn op kenmerken van een mix van deze drie fasen. Deze dimensie vormt de grondslag van drie basistypen van bekostiging:

1. Inputbekostiging, waarbij de financiële middelen beschikbaar worden gesteld ter dekking van de kosten van de inputs (personeel, materiële exploitatiekosten, investeringskosten);
2. Procesbekostiging, waarbij de overheid geld beschikbaar stelt op grond van proceskenmerken zoals aantal contact-uren en gebruik van faciliteiten;
3. Outputbekostiging, waarbij de financiële middelen worden toegekend op grond van de geleverde prestaties van de instellingen zoals aantallen afgestudeerden en gepromoveerden, of aantallen wetenschappelijk publikaties.

Op basis van de tweede dimensie kunnen bekostigingsstelsels ook verschillen in de wijze waarop met de bekostigingsgrondslag wordt omgegaan bij de vaststelling van het daadwerkelijke bedrag dat wordt toegekend. In grote lijnen zijn er twee verschillende manieren te onderscheiden:

1. De normatieve bepaling, dat wil zeggen de hoogte van het bedrag wordt bepaald aan de hand van algemene en objectieve criteria die in principe worden toegepast op alle ervoor in aanmerking komende instellingen. De normatieve bepaling berust meestal op algemeen aanvaarde normen die op drie manieren kunnen worden gegeneerd:
  - op grond van objectieve berekeningen van de noodzakelijke kosten;
  - op grond van de werkelijke uitgaven van een beperkt aantal instellingen dat dienst doet als referentiegroep;
  - op grond van historische gegevens, afgeleid van de werkelijke uitgaven in het recente verleden.De wijze waarop en de mate waarin deze normen de hoogte van het bedrag bepalen wordt meestal vastgelegd in een bekostigingsformule.
2. De hoogte van het bedrag wordt bepaald aan de hand van de werkelijke uitgaven. De instellingen declareren achteraf de vooraf subsidiabel gestelde uitgaven.

De derde dimensie die kan dienen bij het classificeren van bekostigingsstelsels is de vrijheid die instellingen hebben om de toegekende middelen te besteden. In ieder bekostigingsstelsel gelden enkele grondregels voor de besteding van de overheidsmiddelen, zoals de eis van een deugdelijke administratie en verantwoording. Daarenboven verbindt de overheid nadere voorwaarden aan het gebruik van de middelen. Deze voorwaarden kunnen op zichzelf leiden tot grote verschillen tussen bekostigingsstelsels. Ideaaltypisch zijn er twee situaties denkbaar. Aan de ene kant de situatie waarin de overheid (vrijwel) geen beperkingen aan het gebruik van de middelen stelt. De middelen worden als

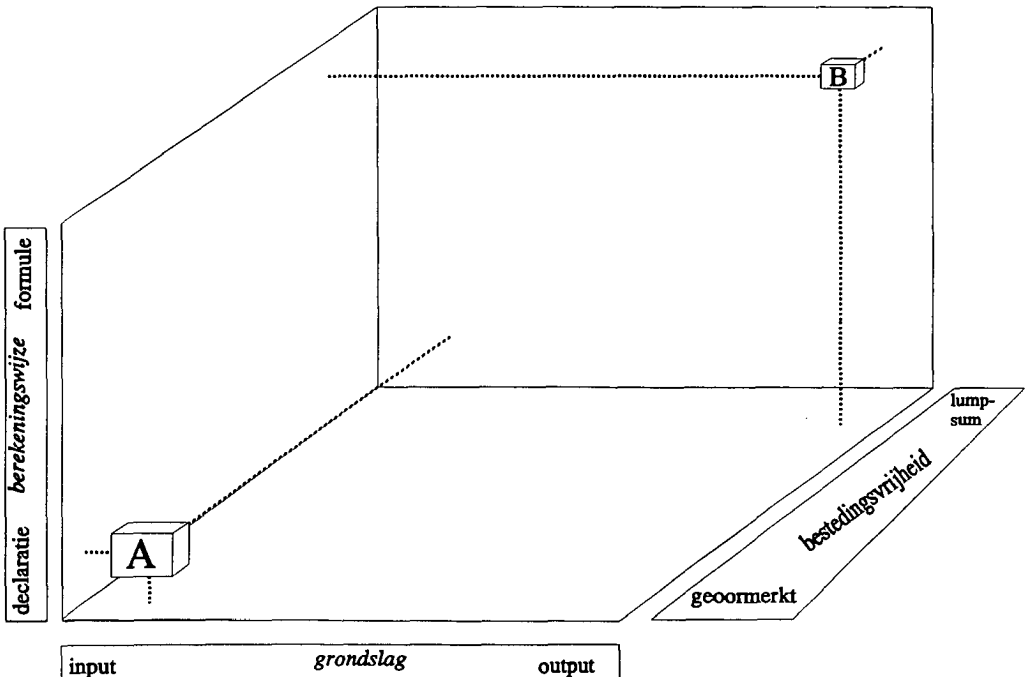
een *lump sum* (of *block grant*) aan de instelling ter beschikking gesteld. Het andere uiterste treedt op als de overheid zeer strikte voorwaarden stelt aan het gebruik van de middelen. Door een gedetailleerde *oormerking* van delen van het bekostigingsbedrag wordt dit bedrag sterk gecompartmenteerd, hetgeen de instelling alle vrijheid in de besteding van de middelen ontnemt.

De classificatie aan de hand van drie dimensies kan worden gebruikt zowel voor onderwijsbekostiging als onderzoekbekostiging.

Aan de keuze van de drie hierboven genoemde dimensies ligt de veronderstelling ten grondslag dat de vormgeving van de bekostiging prikkels kan bevatten voor de stimulering van efficiënt gedrag van hoger onderwijsinstellingen. Voor elk van de drie dimensies kan worden beredeneerd van welke vormgeving een positieve prikkel voor efficiënt gedrag uitgaat en van welke een negatieve (of minder positieve) prikkel.

- Bekostiging op grond van output geeft meer prikkels voor efficiënt gedrag dan inputbekostiging. Ervan uitgaand dat een instelling streeft naar budgetmaximalisatie zal inputbekostiging de instelling ertoe aansporen zoveel mogelijk inputs aan te wenden, ongeacht de output. Outputbekostiging zal tot een zo groot mogelijke output verleiden, hetgeen bij een gegeven hoeveelheid inputs kan leiden tot een zo efficiënt mogelijk gedrag;
- Een normatieve wijze van bepalen van de hoogte van het bekostigingsbedrag bevat meer prikkels voor efficiënt gedrag dan een bepaling op declaratiebasis. Omdat de instelling bij normatieve bekostiging vooraf weet op welke wijze haar gedrag (hetzij in termen van inputs, proceskenmerken of output) wordt gewaardeerd kan ze haar gedrag daarop afstemmen. Bij bekostiging op declaratiebasis van de instelling liggen de bekostigde activiteiten veel meer vast;
- Een lump sum bekostiging geeft veel meer prikkels voor efficiënt gedrag dan geoormerkte bekostiging. Middelen die, bij een lump sum-bekostiging, door

**Figuur 5.1** Positionering van twee bekostigingsstelsels



Bron: CSHOB.



efficiënt gedrag bij de ene activiteit worden bespaard kunnen een alternatieve aanwending krijgen. Dit kan als extra stimulering van een andere activiteit in dezelfde periode maar ook in de vorm van reservevorming. Bij geormerkte bekostiging wordt efficiënt gedrag niet beloond aangezien de bespaarde middelen niet alternatief inzetbaar zijn.

Door de bekostigingsstelsels van de geselecteerde landen in één figuur te positioneren op elk van deze drie dimensies kan een eerste indicatie worden verkregen van de mate waarin de vormgeving van de bekostiging prikkels voor efficiënt gedrag van instellingen voor hoger onderwijs bevat.

In figuur 5.1 bevat bekostigingsstelsel A (inputbekostiging op declaratiebasis met geormerkte beschikbaarstelling) de minste prikkels voor efficiëntiebevorderend gedrag en stelsel B (outputbekostiging op normatieve wijze bepaald, in een lump sum beschikbaar gesteld) de meeste. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de bekostiging van instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek in de geselecteerde landen mede aan de hand van de drie genoemde dimensies beschreven. Aan het eind van het hoofdstuk worden de landen op tentatieve wijze gepositioneerd in het driedimensionale analysekader.

## 5.2 Denemarken

### 5.2.1 Bekostiging onderwijs en onderzoek

*Inleiding: het taximeter model*

In 1992 werd DKK 6.238 miljoen aan hoger onderwijs besteed (inclusief investeringen en bekostiging van onderzoek en exclusief studiefinanciering). In reële termen ligt de hoogte van dit bedrag al bijna tien jaar in dezelfde orde van grootte. Het grootste deel van dit bedrag (DKK 4,6 miljard = 74%) vloeit naar de instellingen in de universitaire sector (inclusief de business schools en de hoger medische, diergeneeskunde en farmacie-opleidingen). De *colleges* en de overige (vaak beroepsgerichte) opleidingen krijgen elk 13 procent van het genoemde bedrag.

Het bekostigingssysteem kan als een vorm van een *semi-taximeter model* worden gekenschetst. Het taximeter model maakt deel uit van de overkoepelende strategie van het Deense onderwijsministerie: sturen op doelen/output en het aangeven van een raamwerk. Het basisidee hierbij is dat beslissingen ten aanzien van implementatie van studieprogramma's het best genomen kunnen worden door degenen die daar direct bij betrokken zijn: het bestuur en de verantwoordelijke organen van de onderwijsinstellingen. Het taximeter model is gebaseerd op de toewijzing van middelen op grond van de omvang van de activiteiten van de instellingen, met als belangrijkste indicator het aantal behaalde examens. Daarbij hebben de middelen in het huidige begrotingsjaar geen invloed op die van een volgend jaar.

Een cruciaal element in het taximeter model is het principe van de *block grant* (lump sum toewijzing). Op voorwaarde dat de door het parlement vastgestelde algemene hoger onderwijsdoelen worden gerespecteerd, zijn de instellingen vrij om de toewijzing volgens eigen prioriteiten aan te wenden. De grotere instellingen in de universitaire sector ontvangen geen lump sum voor de instelling als geheel, maar elke faculteit ontvangt zijn eigen budget van het ministerie. Alleen de fondsen voor gebouwen en apparatuur komen in dat geval ter beschikking van de instelling als geheel.

De bekostiging van het hoger onderwijs in Denemarken laat vier compartimenten zien:

1. onderwijs;
2. onderzoek;
3. andere activiteiten (musea, collecties, bibliotheken);
4. administratie en gebouwen.

De taximeter principes zijn alleen van toepassing op een deel van de onderwijsactiviteiten. Sommige onderwijsactiviteiten worden (nog) op basis van actuele kosten gesubsidieerd. Van de *onderwijsmiddelen* die worden verstrekt, wordt 70 procent op basis van formules (taximeter principe) bepaald en 30 procent op grond van specifieke toewijzingen. Ook de bekostiging van de *Ph.D.*-programma's wordt door het taximeter model gestuurd. Voor de overige compartimenten gelden vooralsnog (tot 1994) traditionele incrementele methodieken. Onder de nieuwe regelingen zal het taximeter principe ook worden toegepast op de toewijzing van onderzoeksmiddelen en de middelen voor materieel (inclusief gebouwen) en administratie. De middelen worden als een *block grant* aan de instellingen overgedragen.

#### *Onderwijsbekostiging*

De sleutelvariabele in de onderwijsbekostiging is het aantal 'actieve' studenten (*aktive studerende*). Dit aantal wordt jaarlijks vastgesteld, evenals de prognoses voor de volgende vier jaren. Een actieve student is een student die één studiejaar succesvol heeft afgerond. Voor elk afgerond studiejaar 'verdient' de universiteit één *study step increment* (SSI). Een SSI is daarmee een prestatie-indicator die de werklast van een voltijdstudent uitdrukt.

Door per instelling het aantal verdiende (of voorspelde) SSI's voor elk cluster van opleidingen te delen door een normatieve SSI/academische staf-ratio, wordt het aantal voltijdse academische staffleden berekend dat zich met onderwijs bezighoudt (zie tabel 5.1). Tevens worden op soortgelijke wijze het aantal ondersteunende personeelsleden en het budget voor apparatuur en onderwijsmiddelen berekend. Standaardtarieven voor salarissen van onderwijs- en ondersteunend personeel resulteren ten slotte in de toewijzing voor personeel. Deze methode van *formula funding* wordt per discipline gehanteerd (geesteswetenschappen, theologie, sociale wetenschappen, natuurwetenschappen, technische opleidingen, medicijnen en pedagogische opleidingen).

In de onderwijsbegroting wordt een voorspelling van de SSI's gebaseerd op de jaarlijkse instroom, de historische drop-out percentages en de gemiddelde studieduur.

Er kan derhalve worden geconcludeerd dat een instelling géén fondsen ontvangt voor studenten die wél staan ingeschreven maar niet (meer) actief zijn. Deze bekostigingsmethodiek verschaft een financiële prikkel aan onderwijsinstellingen om de instroom van studenten te vergroten en het aantal studenten dat de studie binnen de gestelde tijd afrondt te maximaliseren. Beperkingen aan de instroom (*numerus fixus*) zijn met ingang van september 1993 opgeheven; instellingen mogen alle studenten met geschikte toegangskwalificaties opnemen. Een uitzondering wordt alleen gemaakt voor de medische opleidingen en de pedagogische opleidingen (lerarenopleidingen, enz.). De vrijlating van de opname wordt door de overheid ondersteund via de bekostiging (geen plafond).

De bekostiging van bibliotheken vindt eveneens volgens een formule plaats. De bekostiging van de bestuur- en beheerfuncties, alsmede de middelen voor gebouwen en rekencentra worden op traditionele incrementele wijze berekend. Vanaf 1994 worden echter ook hiervoor de pure taximeter-principes gehanteerd. Alle genoemde toewijzingen worden verstrekt als lump sum.

#### *Onderzoeksbekostiging*

De middelen voor onderzoek zijn afgezonderd van de overige onderdelen in de bekostiging. Alleen de universiteiten ontvangen middelen voor onderzoek, die als een *block grant* worden verstrekt.

**Tabel 5.1 De normatieve (actieve) student/onderwijsstaf ratio's voor 1991 die gelden bij de toewijzing volgens het taximeter model**

Humanities	20,6
Business language	20,6
Social science	24,9
Business economics	24,9
Science	11,5
Medicine	17,0
Engineering	12,2

Bron: Ministry of Educational and Science, Denmark.

Onderzoeksmiddelen worden verstrekt door het Ministerie van Onderwijs en het Ministerie van Onderzoek. Het eerste verstrekt de basissubsidies, het tweede kent middelen toe op projectbasis. Daarmee kent ook Denemarken het duale stelsel van onderzoeksbekostiging. De basisbekostiging (door het onderwijsministerie) wordt op incrementele wijze vastgesteld. Het ministerie beslist over het aantal full-time onderzoekers op elk wetenschapsgebied van een instelling op grond van politieke prioriteiten en voor een deel op grond van onderzoeksprestaties. Daarbij spelen de ontwikkelingsplannen van de instellingen een belangrijke rol. Het toegekende budget is gebaseerd op vaste tarieven per onderzoeker, inclusief salaris, ondersteuning en andere middelen. De omvang van de basisbekostiging van onderzoek is mede gebaseerd op politieke prioriteiten en een (lichte) evaluatie van onderzoeksproductiviteit (via, tot voor kort het aantal *Ph.D.*-studenten). Deze component van de onderzoeksbekostiging zal ook in de toekomst niet door middel van *formula funding* worden bepaald.

Naast de ministeries verstrekken onderzoeksorganisaties (*Research Councils*) en stichtingen een aanzienlijk deel van de middelen ten behoeve van specifieke onderzoeksprojecten. Het totaal van de uitgaven voor onderzoek door universiteiten in 1991 bedraagt (volgens opgave van het Ministerie van Onderzoek) DKK 3,2 miljard (inclusief investeringen). Hieronder volgt een verdeling naar wetenschapsgebied en bron:

**Tabel 5.2 Universitaire onderzoekuitgaven (1991) in mln DKK**

Sector:	I	II	III	IV	V	VI	totaal
Natuurwetenschappen	100	831	12	50	23	26	1042
Techniek	72	394	24	10	26	21	547
Medisch	31	444	9	65	4	10	563
Landbouw	25	183	3	5	3	4	223
Maatschappijwetensch.	29	330	3	8	3	4	377
Geesteswetenschappen	19	393	1	12	1	4	430
Totaal	276	2575	52	150	60	69	3182

Bron: Ministry of Education and Science, Denmark

- I Research Councils
- II ander publieke bronnen
- III particuliere sector
- IV stichtingen, fondsen
- V Europese Unie
- VI andere buitenlandse bronnen.

De belangrijkste bron voor het universitaire onderzoek is derhalve de publieke sector (90%). Daarbij is de verhouding *Research Councils*: overige publieke bronnen (Ministeries) bijna 1:10.

Men dient te bedenken dat, hoewel onderzoek afzonderlijk van onderwijs wordt bekostigd, beide activiteiten voor een groot deel door dezelfde personen worden uitgevoerd. De bestedingsvrijheid van de instellingen maakt het onmogelijk om het daadwerkelijk percentage van de activiteiten te becijferen dat aan onderzoeksactiviteiten is toe te schrijven.

## 5.2.2 Besluit

Het Deense model van onderwijsbekostiging wordt gekenmerkt door een grote mate van outputgerichtheid en bestedingsvrijheid. Het model is doorzichtig. De bekostiging van de instellingen sluit sterk aan bij het stelsel van studie-financiering.

De onderzoeksbekostiging geschiedt tot op heden nog op traditionele wijze.

## 5.3 Duitsland

### 5.3.1 Bekostiging van het onderwijs en onderzoek

#### *Inleiding*

De overheidsbekostiging van de Duitse *Hochschulen* vindt vanuit twee niveaus plaats. Enerzijds ontvangen de *Universitäten* en de *Fachhochschulen* een deel van hun middelen van de federale overheid (*Bund*). Anderzijds leveren ook de deelstaten (*Länder*) een belangrijke bijdrage. Het betreft in dit verband de eerste en tweede geldstroombekostiging. De in Nederland vrij belangrijke derde geldstroom is in Duitsland (nog) van ondergeschikt belang.

In 1989, het meest recente jaar waarvoor de Duitse *Wissenschaftsrat* zijn *Eckdaten* heeft opgesteld, bedragen de publieke uitgaven voor hoger onderwijs (exclusief patiëntenzorg in academische ziekenhuizen) DM 21,9 miljard. De verdeling daarvan was als volgt:

- basisbekostiging (*Grundmittel*): DM 17,8 miljard (81%);
- aanvullende onderzoeksmiddelen (*Drittmittel*): DM 2,0 miljard (9%);
- uitgaven voor studiefinanciering (incl. beurzen voor promovendi) en studentenvoorzieningen: DM 2,1 miljard (10%), waarvan 1,5 miljard voor studie-beurzen en netto leningen.

De federale overheid neemt hiervan 17,2 procent voor haar rekening, overeenkomend met 1,3 procent van het totale federale budget.

De verschillende typen hoger onderwijsinstellingen konden in 1989 voor onderwijs en onderzoek beschikken over de in tabel 5.3 opgenomen bedragen.

**Tabel 5.3 Onderwijs- en onderzoeksbudget van Duitse Hochschulen (1989) in mln. DM**

Universiteiten:	13.032
Academische ziekenhuizen:	2.798
Kunsthochschulen:	404
Fachhochschulen:	1.988
Verwaltungsfachhochschulen:	160
Totaal	18.382 (waarvan investeringen 2.200)

Bron: Wissenschaftsrat.

### *Basisbekostiging*

De *Grundmittel*, althans de lopende uitgaven, worden geheel door de *Länder* bekostigd. De federale overheid levert wat de eerste geldstroom betreft alleen een bijdrage in de sfeer van de grotere investeringen. Investerings in nieuwe gebouwen, kostbare apparatuur en computers boven een bedrag van DM 150.000 worden bekostigd door de deelstaten in samenwerking met het federale niveau op basis van een 50:50 verdeling. Dit geschiedt nadat de instellingen allereerst een aanvraag bij hun deelstaat hebben ingediend.

In de wijze waarop de eerste geldstroommiddelen aan de hoger onderwijsinstellingen worden verstrekt, bestaat geen apart onderscheid tussen onderzoek en onderwijs. De overheidsvergoeding moet worden beschouwd als een geïntegreerde bijdrage voor onderwijs én onderzoek. Daarentegen wordt wel een onderscheid gemaakt tussen categorieën van uitgaven en organisatorische eenheden. De allocatie is inputgericht (naar personeel, materieel, investeringen) en de instellingen wordt geen vrijheid van besteding toegestaan. Gelden mogen alleen worden besteed aan de vooraf overeengekomen posten (*Haushaltstitel*) in de instellingsbegroting (*line-item budgeting*). Een eventueel positief saldo aan het eind van het begrotingsjaar mag niet naar een volgende budgetcyclus worden overgeheveld.

De jaarlijkse bijdrage die de instellingen van de *Länder* ontvangen uit hoofde van de eerste geldstroombekostiging is niet het resultaat van een modelmatige toewijzing. Er is in Duitsland derhalve geen sprake van *formula funding*. De bijdragen zijn in belangrijke mate gekoppeld aan het aantal goedgekeurde formatieplaatsen (*Stellen*). Daarnaast richt de bekostiging zich op het gebouwenbestand en het onderhoud daarvan. De eerste geldstroombekostiging staat in principe los van het aantal studenten. De grote toename van het aantal studenten in de afgelopen 15 jaar heeft zich niet in dezelfde mate vertaald in een verhoging van de overheidsvergoeding, hetgeen impliceert dat de beschikbare middelen per student aanzienlijk zijn gedaald. Aangezien ten behoeve van de bekostiging geen bekostigingsmodel wordt gebruikt, vormen bilaterale onderhandelingen tussen de Ministeries van Onderwijs in de *Länder* enerzijds en de instellingen anderzijds een belangrijk element in de besluitvormingsprocedure.

De instellingen kennen, zoals hiervoor gememoreerd, nauwelijks bestedingsvrijheid. Dit heeft als consequentie dat de overheidsbijdrage, die aan een hoger onderwijsinstelling ter beschikking wordt gesteld, weinig ruimte laat voor het vaststellen van eigen prioriteiten met duidelijke financiële consequenties. De interne allocatie is nagenoeg een kopie van de externe allocatie. De eerste geldstroombekostiging bevat geen (directe) prikkel voor de *Hochschulen* om de studieduur van studenten te bekorten. De bekostiging, die als inputbekostiging kan worden gekarakteriseerd, bevat - zoals mocht worden verwacht - geen duidelijke prikkels voor de instellingen om te trachten hun studierendement te verhogen.

### *Overige inkomsten*

De inkomsten die hoger onderwijsinstellingen genieten uit hoofde van de tweede geldstroom (*Drittmittel*) zijn (indirect) afkomstig van de federale overheid en de *Länder* (70%) en van de particuliere sector (30%). De bijdrage van de federale overheid is 1,5 maal zo groot als de bijdrage van de gezamenlijke *Länder*. De *Drittmittel* worden voornamelijk via onderzoeksorganisaties gealloceerd op basis van onderlinge concurrentie en een beoordeling door deskundigen. De belangrijkste organisatie is de *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (DFG). De netto-uitgaven van de DFG bedroegen in 1990 DM 1.242 miljoen. De totale *Drittmittelforschung* in 1990 beloopt DM 2,88 miljard (inclusief een bedrag van ruim DM 80 miljoen voor beurzen aan promovendi en post-docs). De verdeling van de *Drittmittel* over de diverse typen instellingen is als volgt:

**Tabel 5.4 Verdeling van Drittmittel over de Hochschulen (1990) in mln DM**

Universiteiten:	2.160
Academische ziekenhuizen:	320
Kunsthochschulen:	5
Fachhochschulen:	70
Niet in te delen:	325
Totaal:	2.880

Bron: Wissenschaftsrat.

De verhouding tussen de totale eerste en tweede geldstroominkomsten van de *Hochschulen* in 1989 was 90:10.

Zoals eerder opgemerkt is de derde geldstroom (*Verwaltungseinnahmen*) van ondergeschikt belang, althans wanneer wordt afgezien van de inkomsten van academische ziekenhuizen in verband met de verpleging van patiënten. Deze inkomsten, waarvan het kwantitatieve belang niet erg groot is, worden in Duitsland in tegenstelling tot Nederland tot de derde geldstroom gerekend. *Verwaltungseinnahmen* worden geacht niet afkomstig te zijn uit onderzoeksactiviteiten.

### 5.3.2 Besluit

De laatste jaren wordt in toenemende mate in Duitsland gediscussieerd over de noodzaak te komen tot een verandering van de wijze waarop de eerste geldstroombekostiging plaatsvindt. Vooral het gebrek aan bestedingsvrijheid van de instellingen wordt bekritiseerd; niet in het minst door de instellingen zelf. Gepleit wordt voor de invoering van lump sum bekostiging (*Globalhaushalt*) van de instellingen en de daaraan gekoppelde vergroting van de financiële autonomie. Verwacht wordt dat de *Hochschulen* hierdoor hun financiële middelen doelmatiger zullen aanwenden, onder andere vanwege het feit dat de drang om de overheidsbijdrage geheel aan te wenden in het betreffende begrotingsjaar dan verdwenen zal zijn. Momenteel wordt in enkele deelstaten geëxperimenteerd met het verlenen van meer bestedingsvrijheid aan geselecteerde hoger onderwijsinstellingen (de Universiteiten van Bochum, Wuppertal, Osnabrück, Clausthal en Oldenburg). De speelruimte voor de instellingen wordt daarbij van deelstaat tot deelstaat uiteenlopend geregeld. Op sommige plaatsen wordt bijvoorbeeld de toekenning van een beperkt percentage (< 10%) van het budget op grond van output-criteria vastgesteld (zoals: aantal afstudeerders, *Absolventen*, of *ingeworbene Drittmittel*, *Promotionen* en *Habilitationen*). Vooralsnog heeft dit nog niet geresulteerd in een wijziging van de relevante regelgeving.

## 5.4 Frankrijk

### 5.4.1 Bekostiging van onderwijs en onderzoek

#### *Inleiding*

Onderzoek en onderwijs worden grotendeels afzonderlijk bekostigd<sup>1</sup>. De bekostiging van onderzoek richt zich op programma's en de materiële voorzieningen daarbij, niet op de personeelskosten van de onderzoekers. In 1984 werd een systeem van contracten, afgesloten tussen Ministerie en instellingen, ingevoerd. Deze contracten richtten zich in eerste instantie op onderzoek en speciale doelen (zoals onderwijsvernieuwing). Deze contract-politiek is opgezet om een lange termijn kader aan te geven voor de instellingen, hetgeen in de oude situatie vanwege de gedetailleerde regelgeving onmogelijk was. Elke

<sup>1</sup> Ook de regionale overheden dragen via research & development fondsen bij aan de bekostiging van onderzoek.

universiteit ondertekent twee contracten: een onderzoekscontract en een instellingscontract.

In het instellingscontract worden de prioriteiten in het instellingsbeleid vastgelegd, zoals versterking van onderwijsprogramma's gericht op verlaging van de drop-out. Naast intenties staan ook concrete maatregelen genoemd in het contract. Het is een actieprogramma, met bijvermelding van financiële comittingering. De contracten zijn vooral bedoeld om het initiatief bij de instelling te leggen, niet om op grond ervan de bekostiging tussen de instellingen van meer competitieve elementen te voorzien.

Tot 1994 werden de betreffende procedures voor de bekostiging van onderzoek en onderwijs strikt gescheiden gehouden, maar vanaf dit jaar zullen de contracten die op beide gebieden door respectievelijk het ministerie en de onderzoeksorganisaties met de universiteiten worden afgesloten, meer op elkaar worden afgestemd.

#### *Onderwijsbekostiging*

De afzonderlijk vastgestelde onderwijsfondsen komen als *lump sum* binnen bij de instelling. Uitzonderingen op het laatste zijn de aan de universiteiten verbonden *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT) en de technische scholen (*Sections de Technicien Supérieur, STS*), die afzonderlijk worden bekostigd en een eigen staf toebemeten krijgen.

Voor *onderwijs* is de bekostigingsmethodiek twee jaar geleden gewijzigd. Voor die tijd (vanaf 1976) verliep de bekostiging volgens de GARACES-methodiek, genoemd naar de dienst (de *Groupe d'analyse et de recherche sur les activités et les coûts de l'enseignement supérieur*) die daarvoor een bekostigingsformule had ontwikkeld. In deze complexe formule stuurden vloeroppervlak, contacturen (lesuren) en complementaire uren (ten behoeve van door instroom ontstane capaciteitsproblemen) gezamenlijk drie afzonderlijke subsidies aan: de *subvention de fonctionnement matériel et pédagogique*, de *heures complémentaires*, en de *subvention pour renouvellement de matériel*. Daarnaast waren er nog enkele additionele geoordeelde subsidies. Omdat de staat rechtstreeks het hoger onderwijspersoneel betaalde – hetgeen overigens nog steeds het geval is – kon geen item onder het kopje 'personeel' op het instellingsbudget worden aangetroffen.

Sinds twee jaar is de *funding formula* vereenvoudigd en is de bekostiging gekoppeld aan de studentenaantallen. Onder dit allocatiemodel, dat bekend staat onder de naam SAN-REMO, berekent het ministerie het produkt van de kosten per student en de aantallen studenten in de verschillende programma's van de betreffende universiteit. De kosten per student zijn hierbij vastgesteld door een recentelijk gecreëerd lichaam (de *Observatoire des coûts*), dat voor 36 verschillende typen programma's de kosten becijfert. De formule bevat geen vaste voeten, maar wel worden aanpassingen gedaan afhankelijk van de schaal van de instelling (gemeten aan de hand van het aantal studenten). Daarnaast worden op grond van contracten nog extra middelen verstrekt aan de instellingen voor specifieke projecten. Ten slotte komen sommige middelen voor de instellingen rechtstreeks van het ministerie en verschijnen niet op het budget van de instelling.

De collegegelden betaald door de studenten worden van de berekende toewijzing afgetrokken en vervolgens worden nog enkele aanpassingen gedaan om rekening te houden met uiteenlopende staf/student ratio's aan de verschillende universiteiten. Het uiteindelijk resulterende budget wordt tenslotte nog gereduceerd om binnen het door het ministerie beschikbaar gestelde bedrag te blijven.

De nieuwe bekostigingsformule is relatief eenvoudig en lijkt goed te worden geaccepteerd. Het voornaamste probleem is echter dat de onderwijsstaf nog steeds afzonderlijk wordt bekostigd. Personeelsuitgaven maken zo'n 73 pro-

cent uit van het totale hoger onderwijsbudget. Het personeelsbeleid (salariering, aanstelling, contractperiode, vacatures) ligt geheel in handen van de staat. Bovendien is het aantal nieuwe aanstellingen jaarlijks aan sterke fluctuaties onderhevig.

De totale uitgaven (lopende uitgaven plus investeringen) van de (private en publieke) hoger onderwijsinstellingen ten behoeve van onderwijs bedragen in 1992 FF 56 miljard. Hiervan komt 88 procent voor rekening van de publieke sector, 7 procent voor individuen (onder andere collegegelden) en bijna 4,5 procent voor bedrijven.

Bij het laatstgenoemde percentage kan worden opgemerkt dat hoger onderwijsinstellingen uit de opbrengst van een speciale onderwijsbelasting (*Taxe d'Apprentissage*), geheven bij bedrijven door de kamers van koophandel, middelen kunnen ontvangen. Het zijn hoofdzakelijk de private onderwijsinstellingen op het gebied van economie- en ingenieursopleidingen die hieruit putten.

Sinds twee jaar is de bekostiging van de universiteiten en de *Grandes Écoles* gelijkgeschakeld, althans voorzover de betreffende instellingen onder het gezag van het ministerie van onderwijs vallen. Wel verschilt de prijs per student in het bekostigingsmodel: de *Grandes Écoles* ontvangen een hoger tarief per student.

#### *Onderzoeksbekostiging*

Onderzoek wordt door middel van een duaal systeem bekostigd. Langs de ene weg ontvangen universiteiten personeel en fondsen van het (nieuwe) Ministerie van Hoger Onderwijs en Onderzoek (het *Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche*), mede op grond van onderzoeksbeoordelingen, en langs een andere weg ontvangen de onderzoeksteams van de universiteiten middelen op grond van hun relatie met nationale onderzoeksorganisaties (*grands organismes de recherche*), zoals het nationale centrum voor wetenschappelijk onderzoek het *Centre National de la Recherche Scientifique* (CNRS) en het *Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale* (INSERM).

Het eerste deel van de onderzoeksbekostiging van Franse universiteiten betreft voornamelijk de bekostiging van doctoraal-programma's en onderzoeksscholen, en de research-instituten erkend door onderzoeksorganisaties, zoals de CNRS. Van de middelen voor onderzoeksteams en laboratoria mogen de instellingen maximaal 15 procent bestemmen voor het uitvoeren van een eigen onderzoeksprogramma. De onderzoeksmiddelen (*subventions liées à l'activité de recherche*) worden in de vorm van contracten tussen ministerie en instellingen verstrekt.

Het grootste deel van de onderzoeksbekostiging is afkomstig van de grote publieke onderzoeksorganisaties. Deze onafhankelijke organisaties zijn buiten de universitaire sector gesitueerd, maar hebben sterke banden met de academische wereld. Ze onderhouden onder andere eigen onderzoeksgroepen en bekostigen de staf van universitaire onderzoeksteams. Een zestal onderzoeksorganisaties (*Établissements Publics Scientifiques et Techniques*: EPST), waarvan de grootste de CNRS en de INSERM zijn, beheren en bekostigen hun eigen onderzoeksinstituten en bekostigen onderzoeksafdelingen van universiteiten. De veelal voor een vierjarige contractperiode toegekende onderzoeksmiddelen vloeien rechtstreeks naar de onderzoeksgroepen van de universiteiten. De toekenning vindt plaats na een kwaliteitsbeoordeling, dus er is sprake van competitie. De bekostigingsmethodiek voor onderzoek is tot op heden niet openbaar gemaakt; het enige criterium waarvan vaststaat dat het wordt gehanteerd, is *excellence*.



Voor 1990 (het meest recente jaar waarvoor op grond van het jaarlijkse parlementaire rapport *l'Etat de la Recherche* gegevens beschikbaar zijn) bedroeg de overheidsbekostiging van (civiel) onderzoek FF 48 miljard. Het aandeel van universiteiten en andere hoger onderwijsinstellingen was FF 13,4 miljard, waaraan een deel van de gelden (FF 15 miljard) beschikbaar gesteld aan de publieke onderzoeksorganisaties (zoals CNRS en INSERM) moet worden toegevoegd. De hoogte van dit aandeel is echter onbekend. In 1991 bedroeg het onderzoeksbudget van de universiteiten FF 13,1 miljard, van de CNRS-instituten FF 10,1 miljard en van de *Grandes Écoles* (onder jurisdictie van het ministerie) FF 800 miljoen, hetgeen het totale publiek onderzoeksbudget op FF 24,6 miljard bracht.

**Tabel 5.5 Onderzoeksbudget van Franse hoger onderwijsinstellingen (1991) in mln FF**

Universiteiten	13.100
CNRS-instituten	10.100
Grandes Écoles	800
Niet in te delen	600
Totaal	24.600

Bron: Ministère de la Recherche.

De regionale autoriteiten (*les collectivités locales*) bekostigen tevens een deel van het onderzoek uit research & development fondsen. Het bedrag (vooral voor investeringen) ligt in de buurt van FF 2 miljard.

Naast de genoemde vormen van onderzoeksbekostiging ontvangen instellingen in uiteenlopende mate middelen uit contractonderzoek. De inkomsten uit onderzoek uitgevoerd voor de private sector zijn ongeveer FF 0,6 miljard.

#### 5.4.2 Besluit

De Franse bekostigingsmethodiek wordt gekenmerkt door inputsturing. Er is wel een tendens om meer outputgericht te gaan bekostigen, op grond van meerjarige contracten. Ook wordt meer autonomie toegekend aan de instellingen. Zo is het onderhoud van de gebouwen overgedragen aan de instellingen. De mate van overheidssturing in het Franse hoger onderwijs blijft echter groot, onder andere door middel van de niet op het instellingsbudget verschijnende post personeel.

### 5.5 Verenigd Koninkrijk

#### 5.5.1 Bekostiging van onderwijs en onderzoek

Het Britse stelsel van hoger onderwijs wordt gekenmerkt door een grote mate van autonomie van de instellingen en een combinatie van centrale en decentrale bekostiging. De centrale bekostiging heeft geen open einde. De hoogte van de middelen wordt door de overheid (het Ministerie van Onderwijs) vastgesteld. Per instelling worden in beginsel de aantallen studieplaatsen bekostigd die overeenkomen met de door de overheid 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' een belangrijke grond voor toelating of afwijzing.

In het onderstaande wordt afzonderlijk ingegaan op de bekostiging van onderwijs en onderzoek. Tevens wordt een schets gegeven van de voorlopers van het huidige bekostigingsmodel in het Verenigd Koninkrijk.

## *Basisbekostiging onderwijs*

### *Wat vooraf ging*

Met de invoering van de *Education Reform Act* van 1988 werd een meer marktgericht stelsel van hoger onderwijsbekostiging doorgevoerd. Dit geschiedde met het doel om te komen tot een hoger niveau van efficiency in het hoger onderwijs en een hogere deelname aan het hoger onderwijs. De wetgever was van mening dat het Engelse hoger onderwijs door *generous public funding* werd gekenmerkt en er te weinig aandacht voor efficiency en concurrentie bestond.

Tot 1988 was de bekostiging van onderwijs <sup>2</sup> gebaseerd op *teaching based criteria*, die sterk waren gekoppeld aan het aantal studenten. De bekostiging vond derhalve via een systeem van *formula funding* plaats, met standaardtarieven afhankelijk van de studie en met voorzieningen voor specifieke omstandigheden. De budgetten werden door de *University Grants Committee* (UGC) verstrekt aan de instellingen als een *block grant*. De middelen werden derhalve als één som aan de instellingen ter beschikking gesteld en de instellingen waren (en zijn tot op heden) vrij in de aanwending van het bedrag.

Ook na 1988 ontvingen de instellingen, naast de collegegelden, een *block grant*. Ten opzichte van het oude stelsel is echter een relatieve verhoging van het aandeel van de collegegelden in de totale bekostiging van de instellingen doorgevoerd. Deze verhoging ging gepaard met een navenante verlaging van de overige overheidsbekostiging. De instellingen werden gestimuleerd om buiten de normaal bekostigde studentenplaatsen extra studenten aan te trekken, waar door de lokale autoriteiten een beloning tegenover werd gesteld. Uiteraard was de beloning per extra student lager dan het tarief voor de reguliere studenten. Deze methode leidt tot lagere gemiddelde kosten per student (*unit costs*) en werd ingevoerd onder het besef dat voor instellingen die met onbenutte capaciteit te maken hebben, de marginale kosten van het toelaten van extra studenten lager zijn dan de extra inkomsten uit collegegeld (*fee income*).

Het startschot voor een verheving van de concurrentie tussen instellingen werd in 1989 door de *Polytechnics and Colleges Funding Council* (PCFC) gegeven. In dat jaar werd door de PCFC een systeem geïntroduceerd waarbij een deel (eerst 5%, in latere jaren 10%) van de lopende bekostiging voor het eerstvolgende jaar werd toegekend op basis van besloten aanbesteding (*competitive tendering*). De instellingen werden verzocht een 'prijs' aan te geven waartegen zij bereid waren een door henzelf vast te stellen aantal extra studenten toe te laten tot geselecteerde programma's. De uitgebrachte *bids* werden vervolgens door de PCFC beoordeeld en gehonoreerd op basis van de aangegeven prijzen en in overeenstemming met een zogenaamde *moderating factor*. De laatste diende om niet alleen de pure uitkomst van het bieden in de middelentoewijzing tot uiting te laten komen, maar ook de kwaliteit van de concurrerende instellingen en de onderwijsvraag van studenten mee te kunnen laten wegen.

Naast de *block grant* en de studenten waarvoor een bod is uitgebracht, werd het instellingen toegestaan om zogenaamde *fees only* studenten aan te trekken. Voor *fees only* studenten ontvangen de instellingen buiten het collegegeld om geen overheidsbekostiging. Aldus kunnen drie compartimenten in de bekostiging worden onderscheiden: de *block grant*, de *bids* en de collegegelden van de *fees only* studenten. Deze wijze van bekostigen leidde tot een aanzienlijke prijzenslag, maar tegelijk ook tot kritiek van de instellingen.

Ook de *Universities Funding Council* (UFC), die in april 1989 de UGC verving, introduceerde (in 1990) *competitive bidding*. Hier dienden universiteiten

2] Op onderzoek wordt hieronder ingegaan.

zelfs de *block grant* te contracteren, zodat van de eerdergenoemde drie compartimenten (afgezien van de onderzoeksbekostiging) nog slechts twee overbleven. De middelentoewijzing betrof het studiejaar 1991/92. Aan de universiteiten werd gevraagd (per cluster van studierichtingen) een bod te doen in twee tranches: een bod voor een aantal van A-studenten tegen een prijs (vergoeding) van £ X en een bod voor een aantal van B-studenten tegen de prijs £ Y. Om het bieden te vergemakkelijken publiceerde de UFC een lijst met (ruim 20) richtprijzen (*guide prices* <sup>3)</sup>, of gemiddelde kosten per discipline. De UFC had verwacht dat universiteiten voor de eerste tranche zouden bieden tegen de richtprijs en bij de tweede tranche een lagere prijs zouden noemen om redenen van schaaleffecten. In de praktijk werden echter weinig biedingen beneden de richtprijzen uitgebracht; er was sprake van kartelvorming. Het *bidding* proces verliep in een sfeer van vijandelijkheid tussen de UFC en de universiteiten en de uitkomst was onduidelijk. De UFC bleek teleurgesteld over de uitkomst wat betreft de verwachte besparingen. De universiteiten wierpen op dat zij tegen een verlaging van de kwaliteit waren. Al met al draaide het experiment uit op een mislukking.

De PCFC daarentegen kon zich op meer succes beroepen. In deze sector liepen de biedingen verder uiteen. Een prettig resultaat was bovendien dat de studentenaantallen in deze sector met bijna 7 procent toenamen in het eerste jaar na invoering van het nieuwe model. Ook leek naast de geboden prijzen de kwaliteit van de opleidingen sterker te worden meegewogen bij de uiteindelijke toewijzing dan bij de UFC de bedoeling was.

In 1991 werd daarom voor de universiteiten een aangepast bekostigingsstelsel ingevoerd. De UFC verstrekt daarbij (naast de basissubsidie of *block grant*) met ingang van het studiejaar 1992/93 extra middelen al naar gelang het succes van de instelling in het aantrekken van *fees only* studenten. Die instellingen die binnen een zekere studierichting een hoger dan gemiddeld percentage *fees only* studenten hebben geworven, ontvangen een extra aanvulling op hun middelen. Instellingen die minder succesvol zijn, lopen deze aanvulling mis.

#### *Het huidige model van onderwijsbekostiging*

Sinds april 1993 zijn de *Funding Councils* verantwoordelijk voor de bekostiging van universiteiten en polytechnics gefuseerd en opgegaan in drie *Higher Education Funding Councils* (HEFC), voor Engeland, Wales en Schotland. Voor Noord-Ierland verzorgt het *Northern Ireland Department of Education* de bekostiging. De HEFC's zijn als onafhankelijke bufferorganisaties verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen over de hoger onderwijsinstellingen (de universiteiten). Met het samensmelten van de PCFC en de UFC is het afgelopen met het *bidding model*. Het huidige bekostigingsstelsel in het Verenigd Koninkrijk is gebaseerd op een *core-plus-margin* benadering, analoog aan het aangepaste bekostigingsmodel zoals dat daarvoor voor de universiteiten werd gehanteerd. Aan het verschijnsel van de *fees only* studenten is derhalve vastgehouden om de concurrentie tussen de instellingen bij het aantrekken van studenten te stimuleren.

In de *core-plus-margin* methodiek wordt de instellingen elk jaar in reële termen een hoog percentage van de bekostiging in het voorgaande jaar gegarandeerd. In ruil voor deze gegarandeerde bekostiging (de *core*) worden instellingen geacht het aantal studenten op peil te houden. De overige middelen (de *margin*) worden toegekend op basis van concurrentie. Beide onderdelen van de bekostiging worden afzonderlijk bepaald per instelling voor elf clusters van studies (*academic subject categories: ASC's*).

<sup>3)</sup> Gebaseerd op een inschatting van de gemiddelde kosten voor onderwijs, inclusief een toeslag voor overhead. Evenwel exclusief onderzoekskosten, lokale belastingen en een toeslag voor de 'London area'.

De *core* wordt berekend door de basisbekostiging van het voorafgaande jaar te verhogen met het verwachte inflatiepercentage. Vervolgens wordt dit budget beperkt met een zekere reductiefactor, enerzijds om tegemoet te komen aan de door de overheid gewenste efficiëntiewinst (*efficiency gain*) en anderzijds om binnen het (door de *Secretary of State for Education*) vastgestelde beschikbare budget voor hoger onderwijs te blijven. In 1993-94 bedraagt de gemiddeld opgelegde efficiëntiewinst 2 procent.

Voor de afzonderlijke instellingen varieert de mate van reductie. De instelling met de laagste gemiddelde bekostiging (*average unit of Council funding: AUCF*) voor elke ingeschreven Britse en EG-student (per *subject category* voor vier typen student: *full-time & sandwich, part-time, undergraduate & post-graduate taught* studenten en *postgraduate research* studenten) ondergaat de geringste reductie in de *core funding*. De AUCF wordt berekend door de HEFC-onderwijsbekostiging per instelling te delen door het totaal aantal ingeschreven Britse en EG-studenten, inclusief de studenten van het type *fees only*. De instellingen worden op deze wijze gestimuleerd om meer studenten aan te trekken. In 1993-94 ondergaan instellingen met een AUCF die boven het gemiddelde voor de ASC uitstijgt een reductie van 3 procent; wanneer ze eronder blijven, wordt de reductie beperkt tot 0,5 procent.

De *Funding Councils* kunnen bovendien besluiten naast de basisbekostiging extra middelen (de *margin*) ter beschikking te stellen aan instellingen met gefundeerde groeiplannen in bepaalde studierichtingen. Het beschikbare geld voor groei is evenwel zeer schaars en wordt verdeeld op basis van concurrentie, waarbij de prestaties van de instelling in het lopende academische jaar in beschouwing worden genomen. Wederom is het belangrijkste criterium hier de AUCF per student in de afzonderlijke ASC's. Deze AUCF bepaalt tevens het tarief waartegen de extra studenten worden bekostigd. Boven een vastgestelde maximum AUCF ontvangen instellingen geen additioneel bekostigde studentenplaatsen meer.

Voor de toekomst bestaat het plan om de kwaliteit van het onderwijs mee te laten wegen in de toekenning van extra studentenplaatsen. Dit zou moeten plaatsvinden na *quality assessments*.

Naast de *core* en de *margin funding* bestaat nog een relatief klein bedrag voor speciale doeleinden (*special initiatives*). Instellingen worden uitgenodigd hiervoor een aanvraag bij de HEFC in te dienen. Deze fondsen zijn vooral bedoeld om het aantal tweejarige en *sub-degree* opleidingen te vergroten, met name die met een beroepsgericht karakter op het gebied van de natuurwetenschappen en techniek. Ook regionale motieven spelen een rol.

**Tabel 5.6** Inkomsten van Engelse universiteiten (1993-94) in miljoenen pond

<i>Core funding</i>	1510 *)
<i>Marginal funding</i>	45
<i>Special initiatives</i>	10
<i>Tuition fees</i>	1359

Bron: Higher Education Funding Council.

\*) Inclusief 183 miljoen als compensatie voor de verlaging van de *classroom based tuition fees*, waar sommige instellingen met ingang van 1993-94 onevenredig door zijn getroffen.

De financiering van investeringen in apparatuur (exclusief computers) en bouwwerken wordt van jaar tot jaar bezien en is afkomstig uit daarvoor jaarlijks beschikbaar gestelde bronnen. Grote computersystemen worden bekostigd door de *Joint Information Systems Committee* van de *funding councils*. Door de HEFC voor Engeland werd in 1993-94 £ 322 miljoen aan *capital funds* ter beschikking gesteld.

### *Bekostiging van onderzoek*

Onderzoek wordt in het Verenigd Koninkrijk bekostigd door de HEFC (vroeger: de UFC) en de *Research Councils*. Dit staat bekend als het systeem van *dual support*. Sinds het einde van de jaren tachtig zijn de gelden toegekend voor onderzoek in toenemende mate afgezonderd van de *block grant* en voor een belangrijk deel overgedragen aan de *Research Councils*, welke zijn opgezet naar discipline. Instellingen kunnen bij de *Research Councils* aanvragen indienen voor onderzoeksondersteuning op projectbasis. Hierbij is sprake van competitie tussen instellingen/onderzoeksgroepen. De aanvragen worden beoordeeld door *peers*.

Het deel van de onderzoeksfondsen dat tot de *block grant* bleef behoren, de HEFC-bekostiging van onderzoek, wordt sindsdien verdeeld over de instellingen al naar gelang hun onderzoeksprestatie (*research productivity*). Dit onderdeel van de onderzoeksbekostiging is niet geormerkt, in tegenstelling tot die welke via de *Research Councils* loopt.

### *Basisbekostiging onderzoek*

In de bekostiging van onderzoeksactiviteiten zijn in de jaren tachtig rigoureuze aanpassingen doorgevoerd. Deze aanpassingen kunnen worden betiteld als selectieve bezuinigingen, hetgeen wil zeggen dat niet alle instellingen bij de bezuinigingen (volgens een kaasschaafmethode) over één kam werden geschoren, maar dat de bezuinigingen disproportioneel werden verdeeld over de instellingen. Acceptatie van de voorstellen werd bereikt door de overheid ertoe over te halen een voorziening voor vervroegde uittreding te laten financieren.

In 1986 voerde de UGC haar eerste *research selectivity exercise* uit. De verschillende elementen in de onderzoeksbekostiging door de UGC/UFC werden per *cost centre* (39 combinaties van studierichtingen) bepaald door:

- het aantal *staff and research students*;
- de bekostiging door de *Research Councils*;
- het inkomen verkregen uit contractonderzoek;
- een *research rating* van het betreffende *cost centre*.

Hierbij was het laatste (en in mindere mate ook het voorlaatste) compartiment gebaseerd op de onderzoekoutput van de verschillende vakgroepen, welke door middel van *peer review* werd beoordeeld aan de hand van een vijf-punts-schaal (*ranking*). Op de uitkomsten en de methodologie van de exercitie werd veel kritiek uitgeoefend.

Niettemin werd in 1989 wederom een *research selectivity exercise* uitgevoerd. Hierin speelde *peer review* een grotere rol dan in de eerdere exercitie, waar van bibliometrische performance indicatoren omtrent research output gebruik werd gemaakt.

In 1992 is een derde *research assessment exercise* uitgevoerd. De resultaten daarvan worden gehanteerd bij de toewijzing van de onderzoeksmiddelen door de HEFC's. De toewijzing vindt plaats volgens drie compartimenten: *Quality Research (QR)*, *Contract Research (CR)* en *Development Research Funds (DevR)*. QR wordt toegewezen op grond van de omvang en de kwaliteit van onderzoek. CR dient ter stimulering van contractonderzoek. DevR bestaat voor het ontwikkelen van onderzoekscapaciteit op specifieke terreinen, name aan de voormalige *polytechnics*.

### *Quality Research (QR)*

De omvang van QR per instelling komt overeen met het totaal van de toewijzingen aan 72 afzonderlijke *Units of Allocation (UOA)*, overeenkomend met de vakgroepen/faculteiten (*departments*) aan de universiteiten. Deze UOA's zijn ook in de *research assessment exercise* van 1992 gehanteerd. Hierbij werd de

kwaliteit van het onderzoek aan de hand van een vijfpunts-schaal gewaardeerd, waarbij 5 staat voor excellent onderzoek van internationaal niveau, en 1 voor *below average*. Alleen de departements met een score tussen 2 en 5 komen in aanmerking voor QR-bekostiging. Deze scores worden toegepast op een maatstaf die de omvang van het onderzoek per *department* weergeeft. Hiervoor worden door de HEFC vier volume-indicatoren gehanteerd, welke worden gewogen tot één maatstaf (gewichten tussen haakjes):

1. het aantal *research active academic staff*, exclusief personeel betaald door *Research Councils* of stichtingen (gewicht 1,0);
2. het aantal *research assistants* (gewicht 0,1);
3. het aantal *postgraduate research students* (gewicht 0,15);
4. onderzoeksinkomsten afkomstig van stichtingen (*charities*) herleid tot fte's (na deling door £ 25.000) (gewicht 0,05).

### CR

De omvang van CR is veel kleiner. CR is bedoeld ter beloning van instellingen die veel succes hebben in het aantrekken van (kostendekkend) contractonderzoek. Inkomsten van *Research Councils* en stichtingen zijn uitgezonderd. De hoogte van CR volgt uit een becijfering van de inkomsten uit contractonderzoek (*qualifying income*), waarop de *overhead recovery rate* voor de betreffende instelling wordt toegepast. Het totaalbedrag beschikbaar voor CR wordt naar rato van de gecorrigeerde contractinkomsten verdeeld over de instellingen. CR belooft derhalve de instellingen (of beter gezegd, de UOA's) die met contractonderzoek de overhead-kosten weten te dekken.

### DevR

De (overigens geringe) fondsen uit het (tijdelijke) compartiment DevR zijn bedoeld ter versterking van veelbelovende onderzoeksgroepen die anderszins slechts weinig middelen van de HEFC ontvangen. Om deze reden komen alleen de voormalige *polytechnics* voor ondersteuning in aanmerking (voorzoover deze een score van 2 of hoger in de *research assessment exercise* hebben ontvangen). De beschikbare DevR-middelen worden verdeeld naar rato van het onderzoekspersoneel (1 hierboven) in de UOA's.

Voor 1993-94 zijn door de HEFC voor Engeland de volgende bedragen in de drie compartimenten voorzien:

QR	£ 585 miljoen
CR	£ 20,5 miljoen
DevR	£ 12,5 miljoen

### Research Councils

Door de vijf *Research Councils* wordt op projectbasis wetenschappelijk onderzoek gesponsord, dat wordt uitgevoerd aan de eigen onderzoeksinstituten van deze Raden, aan de universiteiten, aan andere non-profit onderzoeksinstituten en door individuele wetenschappers. De *Science and Engineering Research Council*, de *Medical Research Council*, de *Natural Environment Research Council*, de *Agricultural and Food Research Council* en de *Economic and Social Research Council* ontvangen hun middelen uit het wetenschapsbudget (*Science Budget*). Hoewel het moeilijk is om een schatting te geven van de middelen die naar de universiteiten vloeien, lijkt het huidige bedrag (voor het gehele Verenigd Koninkrijk) in de buurt van de £ 340 miljoen te liggen.

## 5.5.2 Besluit

De trend in de bekostiging van onderzoek in het Verenigd Koninkrijk is er een van meer competitie in plaats van automatische toewijzing. Steeds meer middelen worden na een kwaliteitsbeoordeling of via de *Research Councils* toegewezen. Uiteindelijk kan het resultaat zijn dat onderzoek en onderwijs

separaat worden bekostigd door twee verschillende *funding bodies*. Dat onderzoek kan lijden in een situatie waarin de academische staf hoge studentenaantallen krijgt te verwerken moge duidelijk zijn. Het bekostigingsmodel zou kunnen leiden tot enerzijds een klein aantal universiteiten dat zich op excellent onderzoek richt (met relatief hoge kosten per student) en anderzijds universiteiten die zich op het aantrekken van grote aantallen studenten richten (en alleen onderzoek verrichten voorzover het ten dienste staat van het onderwijs).

## 5.6 Vlaanderen

### 5.6.1 Bekostiging onderwijs en onderzoek

#### *Universiteiten: algemene schets*

In juni 1991 werd een nieuw *decreet* afgekondigd met betrekking tot het universitaire onderwijs in Vlaanderen. In dit decreet is tevens de bekostiging van de universiteiten geregeld. Het nieuwe bekostigingsmodel is erg eenvoudig. Met de nieuwe formule wordt een vermindering van de regulering, een vergroting van de institutionele autonomie en een sturing op afstand beoogd. Wat dit laatste betreft, na ontvangst van de *werkingsuithkering* is de instelling vrij in het naar eigen inzichten aanwenden van het budget (gelet op doelstellingen op het gebied van onderwijs en onderzoek).

De eerste geldstroombekostiging van het wetenschappelijk onderwijs anno 1994 bestaat uit vier componenten:

1. vergoeding voor onderwijs (17.264 miljoen BF);
2. subsidie sociale voorzieningen universiteiten (448 miljoen BF);
3. investeringen (571 miljoen BF);<sup>4</sup>
4. vergoeding voor onderzoek (831 miljoen BF)<sup>5</sup>.

De eerste geldstroombekostiging van de universiteiten in Vlaanderen bevat derhalve een aparte onderwijs- en onderzoekcomponent. Daarbij bevat de onderwijscomponent een verwevenheidscomponent voor onderzoek van 25 procent van de totale toekenning voor onderwijsactiviteiten. De subsidie sociale voorzieningen is bedoeld voor restauratieve voorzieningen, huisvesting en andere zaken die ten goede komen aan het welzijn van studenten.

Naast de eerste geldstroombekostiging kunnen de Vlaamse universiteiten ook aanspraak maken op onderzoeksgelden uit de tweede geldstroom. De omvang van de tweede geldstroom bedraagt in 1994 2.468 miljoen BF. Hieraan wordt door de federale Belgische overheid in 1994 nog een bijdrage van 624 miljoen BF toegevoegd.

Op basis van het bovenstaande kan worden berekend dat de totale publieke bekostiging van de universiteiten door de Vlaamse overheid voor 89 procent bestaat uit eerste geldstroommiddelen. De tweede geldstroom beslaat diensgevolge 11 procent van de totale overheidsbijdrage.

#### *Onderwijsbekostiging*

De bekostiging uit hoofde van de eerste geldstroom geschiedt modelmatig ('formula funding') en wordt gekenmerkt door een duidelijke koppeling met de ontwikkeling van het aantal studenten. De studentenaantallen worden omgerekend in *onderwijs-belastings-eenheden* (OBE). Eén eenheid komt overeen met een voltijdstudent in de geestes- of sociale wetenschappen; een student in de exacte en natuurwetenschappen (inclusief de eerste cyclus van de inge-

<sup>4]</sup> In 1994 komt hier een eenmalig bedrag van 571,1 miljoen BF bij.

<sup>5]</sup> Deze component wordt in de Belgische terminologie *directe tweede geldstroom* genoemd. Hier is ze tot de eerste geldstroom gerekend, daar ze niet via een intermediaire onderzoeksorganisatie wordt verstrekt.

nieurs- en medische opleidingen) telt voor twee eenheden; een medische student of een student aan een ingenieursopleiding (tweede cyclus) telt voor drie. Deeltijdstudenten en voltijdstudenten die aan maximaal 75 procent en minimaal 50 procent van de onderwijsactiviteiten van een studiejaar deelnemen worden voor de helft van bovengenoemde punten verrekend.

De onderwijscomponent wordt voor de helft vastgesteld door een historisch bepaald forfaitair bedrag. Dit bedrag is proportioneel aan de verdeling van de studentenpopulatie over de universiteiten en studierichtingen in 1990 en de in dat jaar van kracht zijnde tarieven per student. In dit historische bedrag is bovendien rekening gehouden met schaaffecten, zowel voor kleine instellingen (gewaarborgd minimum aantal studenten, desnoods fictieve) als voor grote instellingen (met meer dan 10.000 studenten). Het forfaitaire bedrag wordt alleen aangepast aan prijsstijgingen (een weging van inflatie en loonstijging).

De andere helft van de onderwijsbekostiging is gekoppeld aan de actuele aantallen studenten. De vergoeding per student kent drie categorieën. De bedragen in 1994 luiden: BF 100.000, BF 200.000 en BF 300.000 voor de eerder genoemde drie categorieën van studenten.

In het eerste jaar dat het nieuwe bekostigingsmodel is toegepast maakten beide onderdelen 50 procent uit. Door veranderingen in studentenaantallen varieert sindsdien het aandeel van het forfaitaire bedrag in de toewijzing aan een afzonderlijke instelling. Dit bedrag fungeert derhalve als een verzekering tegen afnemende studentenaantallen (ook ten gevolge van demografische ontwikkelingen). Het decreet van 1991 stelt voor de bekostiging een mechanisme vast waarin de jaarlijkse fluctuatie van het studentenaantal slechts voor de helft doorwerkt. Op grond hiervan zouden de universiteiten een consistentere beleid moeten kunnen voeren.

Zoals gememoreerd, het onderdeel lopende uitgaven (de werkingsuitkering, inclusief aanvullende werkingsuitkering) van de eerste geldstroom wordt als een lump sum aan de universiteiten ter beschikking gesteld. Alleen de vergoeding voor investeringen en de subsidie voor sociale voorzieningen zijn geoommerkt. De eerste geldstroombijdrage (inclusief de directe geldstroom ten behoeve van onderzoek) wordt aan het centrale niveau van de instellingen uitgekeerd. Gegeven het lump sum karakter daarvan heeft het centraal management de bevoegdheid eigen prioriteiten met financiële consequenties te stellen bij de interne allocatie.

De bekostiging van het onderwijs bevat nauwelijks een stimulans voor de universiteiten om de studieduur te beperken. Studenten worden voor maximaal twee maal de nominale cyclusduur bekostigd. Wanneer een student zich voor de derde maal inschrijft in eenzelfde studiejaar (aan dezelfde of een andere universiteit) komt de instelling in kwestie voor deze inschrijving niet voor bekostiging in aanmerking. De studiefinanciering bevat echter wel een duidelijke incentive voor de studenten om studievoortgang te boeken.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de situatie in Frankrijk wordt in Vlaanderen bijna de gehele universitaire staf door de universiteit zelf betaald, op basis van nationale salarisrichtlijnen. Tijdelijke stafleden, waaronder promovendi, kunnen driemaal voor een periode van twee jaar worden benoemd. Een maatregel die moet voorkomen dat universiteiten een 'onverantwoorde' verdeling van uitgaven vertonen, is de regel dat salarisuitgaven beneden de 80-85 procent van de totale werkingsuitkering moeten liggen. Zodra een universiteit dit percentage overschrijdt dient deze zich te verantwoorden en maatregelen te treffen.



De universiteiten (zowel de private als de staatsinstellingen) zijn eigenaar van hun gebouwen, infrastructuur en andere faciliteiten. De opbrengsten van verkoop van bezittingen vloeien in het eigen universitaire investeringsfonds, waar ook de kapitaalbijdrage van het ministerie binnenkomt. Deze investeringsuitkering bestaat uit een forfaitair gedeelte en een variërend gedeelte gerelateerd aan de theoretisch bepaalde oppervlaktebehoefte voor onderwijs.

#### *Onderzoeksbekostiging*

Vlaanderen bezit vrijwel geen gespecialiseerd niet-universitair onderzoeksinstituut vergelijkbaar met de Franse CNRS, het Nederlandse TNO of het Duitse Max Planck instituut. Voor zijn fundamenteel onderzoek en technologische know-how dient Vlaanderen terug te vallen op de universiteiten.

De bekostiging van het universitaire onderzoek vindt plaats aan de hand van drie variabelen. Allereerst is de omvang van de onderwijscomponent van belang. Twintig procent van de hoogte van de onderzoekscomponent wordt bepaald door de omvang van de onderwijscomponent, waardoor indirect een link wordt gelegd met het aantal studenten. Het resterende deel is afhankelijk van het aantal afgestudeerden in de tweede cyclus (50 procent) en het aantal promoties (30 procent). De onderzoeksbekostiging in het kader van de eerste geldstroom is dus in zekere mate outputgericht.

De beschikbare tweede geldstroommiddelen worden, net zoals in Nederland, gealloceerd via nationale onderzoeksfederaties (NFWO, IWONL) die als intermediair optreden. Toekenningen geschieden op basis van onderlinge concurrentie tussen de instellingen en, in het verlengde daarvan, beoordeling van onderzoeksvoorstellen door deskundigen. De tweede geldstroom is voor 50 procent bestemd voor beurzen voor promovendi en voor post-doc-aanstellingen. De tweede helft wordt aangewend ten behoeve van (andere) onderzoeksprojecten.

Via onderzoekscontracten met de overheid komt bij de Vlaamse universiteiten in 1994 tevens nog een indirecte geldstroom ter hoogte van 350 miljoen BF binnen. Deze contracten hebben betrekking op onderzoek van onderwijs, cofinanciering van Europese projecten en stimulering van de deelname aan Europese projecten.

#### *Niet-universitair onderwijs*

In tegenstelling tot de universiteiten, die steeds een verregaande autonomie inzake curriculum, personeelsbeheer, interne organisatie en financiën hebben weten te behouden, vallen de HOBU-instellingen onder een centralistische reglementering die vergelijkbaar is met de wet- en regelgeving voor de andere onderwijsniveaus (basis- en secundair onderwijs).

Een essentieel kenmerk van het centralistisch organisatiemodel is dat de directe financiële verantwoordelijkheid van de instellingsbesturen beperkt blijft tot de niet-personeelsuitgaven. HOBU-instellingen krijgen, op grond van het aantal ingeschreven studenten het recht tot het verzorgen van een maximaal aantal lestijden. De instellingen kunnen op grond hiervan personeel aanstellen, rekening houdend met de statutaire regels. Dit rechtmatig in dienst zijnde personeel wordt dan rechtstreeks betaald door de centrale overheid. Er zijn gewaarborgde minimum lestijden, onafhankelijk van het studentenaantal. Deze regeling is analoog de regeling voor het basis- en secundair onderwijs, maar staat in scherp contrast met de hiervoor beschreven bekostiging van universitaire instellingen.

De vergoeding voor materiële exploitatie-uitgaven wordt wel aan de instellingen zelf verstrekt. De hoogte van deze vergoeding is wederom afhankelijk van het aantal studenten. Evenals bij de universiteiten het geval is, wordt rekening gehouden met schaalnadelen c.q. -voordelen. Kleine instellingen krijgen een relatief hoog bedrag per student ten gevolge van een vaste voet in de bekostiging. Voor de zeer grote instellingen geldt het omgekeerde.

De lestijdenfinanciering van het HOBU heeft ervoor gezorgd dat tot voor kort kostengegevens per instelling van hoger onderwijs volledig ontbraken. Aangezien de instellingen geen budgettaire verantwoordelijk dragen voor het geheel van de uitgaven op grond van hun activiteiten, zijn ze niet geïnteresseerd in de kosten van hun activiteiten.

In het kielzog van het decreet op het universitair onderwijs van 12 juni 1991 is in oktober 1991 een decreet afgekondigd aangaande de Hogescholen (HOBU) waarin onder andere de intentie uitgesproken wordt om het lestijdensysteem, gekoppeld aan de centrale bekostiging van personeel te vervangen door een systeem vergelijkbaar met dat van de universiteiten. Het nieuwe systeem dient te steunen op objectieve criteria, die voor alle instellingen van toepassing zijn en het dient aan te sporen tot schaalvergroting. Het voorgestelde systeem bestaat uit een forfait, aangevuld met een bedrag dat varieert per instelling naar de aard van de opleiding die de studenten volgen.

## 5.7 Een vergelijking van de bekostigingsmodellen

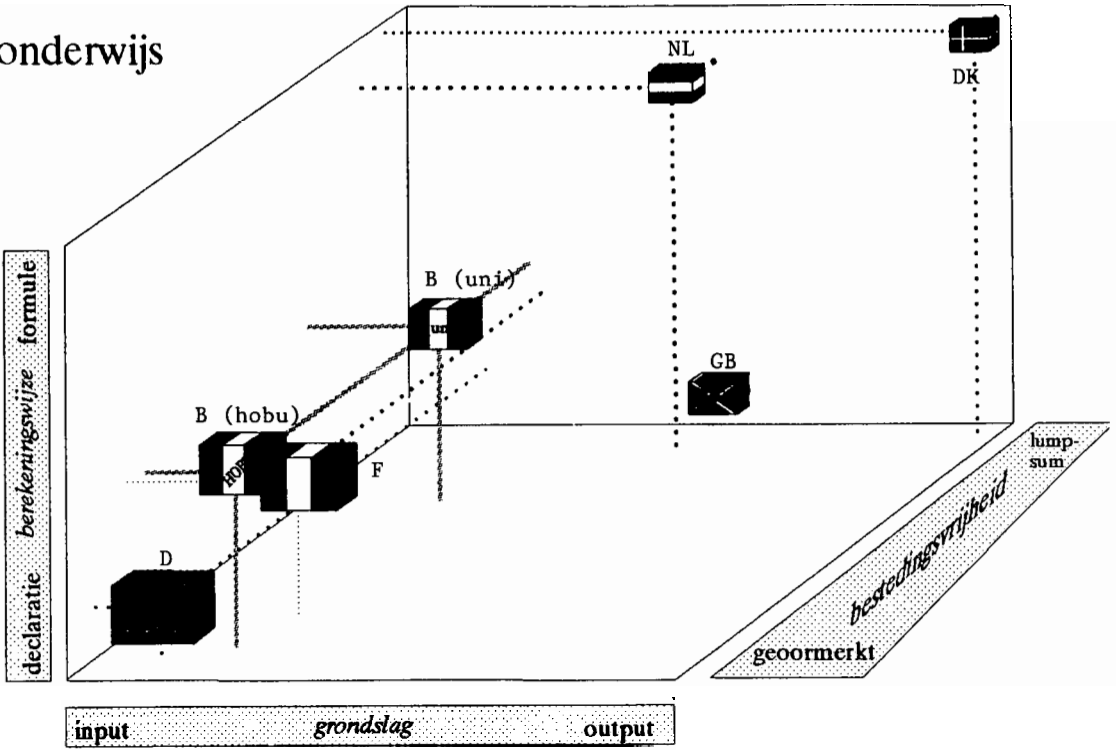
Voor de analyse van de bekostigingsmodellen is uitgegaan van drie elementen die prikkels kunnen bevatten: de berekeningswijze van de bekostiging, de grondslag en de bestedingsvrijheid. De achterliggende veronderstelling hierbij is dat naarmate de bekostigingsgrondslag meer formule-georiënteerd is, de grondslag meer output gericht en de bekostigingsvrijheid groter is, het systeem meer prikkels tot efficiënt gedrag bevat. Aangezien de meeste landen een afzonderlijk systeem kennen voor de bekostiging van onderwijs en onderzoek, zijn deze apart geanalyseerd. In figuur 5.2 worden deze analyses grafisch gepresenteerd.

Ten aanzien van onderwijsbekostiging blijkt het Deense systeem duidelijk de meeste prikkels te bevatten, gevolgd door het Nederlandse systeem. Het Vlaamse universitaire bekostigingssysteem en het Britse blijken ook een redelijke hoeveelheid prikkels te bevatten. Beduidend minder scoren het Franse en het Vlaamse HOBU-systeem, terwijl in Duitsland de bekostigingssystematiek vrijwel gespeend is van prikkels.

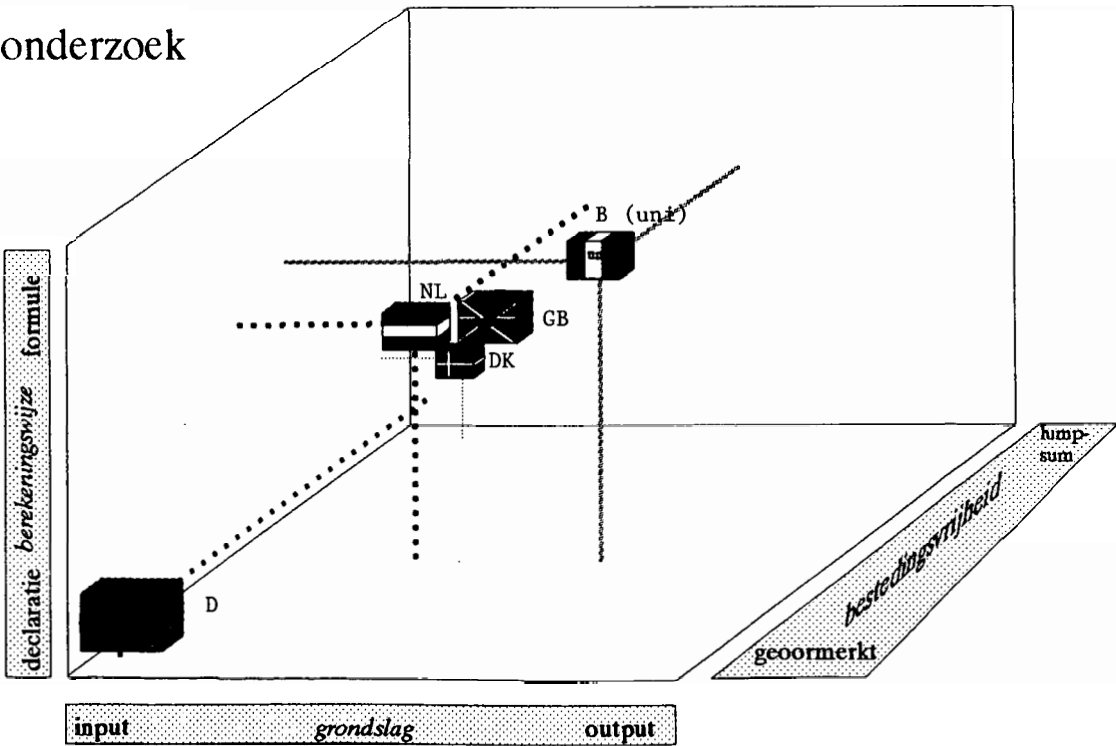
Wat betreft de bekostiging van onderzoek verschillen de systematieken minder. De meeste landen hanteren bekostigingssystemen die een grote mate van onderlinge overeenkomst vertonen, met als uitzondering Duitsland waar ook in de onderzoeksbekostiging nauwelijks prikkels aanwezig zijn tot efficiënt gedrag.

Figuur 5.2 Positionering van bekostigingsmodellen

onderwijs



onderzoek



Bron: CSHOB.



# Stelsels van studiefinanciering in de geselecteerde landen

# 6

## 6.1 Inleiding

Voor een vergelijking van de stelsels van studiefinanciering die in de onderzochte landen van kracht zijn, analoog aan de invalshoek gekozen voor de bekostigingsmodellen, worden gekeken naar de mate waarin van deze stelsels positieve of negatieve prikkels uitgaan op het efficiënt studiegedrag van studenten. Efficiënt studiegedrag wordt hierbij opgevat als het doorlopen van een bepaald hoger onderwijs traject binnen een zo kort mogelijke periode (of waarbij zo min mogelijk studievertraging wordt opgelopen ten opzichte van de normatieve studieduur van het betreffende programma), gegeven de veronderstelling dat de instromende studenten over de capaciteit beschikken het te volgen onderwijsprogramma in de daarvoor gestelde normatieve tijdspanne af te ronden. Bij de vergelijking van de verschillende stelsels van studiefinanciering moet worden bedacht dat efficiënt studiegedrag niet alleen het gevolg is van de wijze waarop het systeem van studiefinanciering is vormgegeven, maar dat dit gedrag ook door vele andere factoren kan worden beïnvloed, zoals motivatie, vooropleiding, studiebegeleiding, sociale omstandigheden enzovoort.

Bij de beschrijving en analyse van de stelsels van studiefinanciering staan de volgende drie dimensies centraal:

1. de individuele (toekomstige) kosten van studiefinanciering;
2. de dekkingsgraad van studiefinanciering voor de kosten van studie en levensonderhoud;
3. de controle van de studievoortgang.

*De individuele (toekomstige) kosten van studiefinanciering* worden bepaald door de mate waarin het stelsel de individuele student zelf verantwoordelijk stelt voor de bekostiging van het door hem genoten (hoger) onderwijs. Hiermee wordt bedoeld op het aandeel van de leencomponent binnen de studiefinanciering. Bij de bepaling van de mate waarin een bepaald stelsel van studiefinanciering prikkelt tot efficiënt studiegedrag wordt verondersteld dat naar mate het aandeel van de leningen toeneemt, de student zelf een hogere studieschuld opbouwd. Uitgaande van de veronderstelling dat een student streeft naar kostenminimalisatie, impliceert een hogere leencomponent dat de student geneigd is zijn verblijfsduur te beperken om de schuld niet hoger dan noodzakelijk op te laten lopen.

Bij het afleiden van prikkels tot efficiënt studiegedrag uit het aandeel van de leenfinanciering binnen een stelsel van studiefinanciering moet uiteraard bedacht worden, dat de totale omvang van de studiefinanciering en de populatie waarvoor deze bestemd is ook een rol spelen. Als het aandeel van de leenfinanciering hoog is, maar slechts een heel klein percentage van de studenten voor studiefinanciering in aanmerking komt, is de totale prikkel tot efficiënt studiegedrag kleiner dan wanneer sprake is van een middelmatig leningdeel voor de helft van de studentenpopulatie.

*Met de dekkingsgraad van de studietoelage* wordt bedoeld op de verhouding tussen het bedrag dat de student aan studiefinanciering ontvangt en het bedrag dat hij zelf aan dient te wenden ter bekostiging van zijn studieperiode. Hoe minder de student hoeft te doen om in de kosten van de studie en van zijn levensonderhoud te voorzien, des te meer tijd kan hij aan zijn studie besteden, waardoor hij efficiënter hij kan studeren of anders gezegd, des te minder studievertraging hij zal oplopen. Er zijn verschillende manieren mogelijk waarop de student in zijn financiële behoefte kan voorzien. Op pragmatische gronden worden deze tot drie alternatieven gereduceerd:

1. studietoelagen van de overheid, in de vorm van beurzen en/of leningen;
2. inkomen uit eigen vermogen, ouderlijke bijdragen of partner inkomen;
3. eigen inkomen uit arbeid.

Uiteraard is een mix van deze alternatieve inkomstenbronnen mogelijk. Vanuit de optiek dat een student zo veel mogelijk tijd vrij moet hebben voor zijn studie, lijken van het eerste alternatief de meeste prikkels uit te gaan tot efficiënt studiegedrag. Dit is echter wel afhankelijk van het percentage studenten dat studiefinanciering ontvangt. Een studiefinancieringsstelsel waarbij studenten (gedeeltelijk) aangewezen zijn op het inkomen van hun ouders of partner leidt er eerder toe dat studenten zelf bij gaan verdienen dan onafhankelijke financiering uit overheidsmiddelen. Dit zou tot minder efficiënt studiegedrag kunnen leiden. De laatste optie leidt volgens de gehanteerde veronderstelling tot inefficiënt studiegedrag.

*Studievoortgangscontrole* kan worden gebruikt om studenten te prikkelen tot efficiënt studiegedrag. Daartoe moeten dan eisen aan de studievoortgang worden gesteld die er op gericht zijn dat de verblijfsduur van studenten de nominale studieduur zo min mogelijk overschrijdt. Deze eisen kunnen op verschillende wijze vorm worden gegeven. Studenten kunnen verplicht worden alle studiepunten binnen een bepaalde periode te halen, of bijvoorbeeld een bepaald percentage daarvan. Daarnaast kan er verschil zijn in de tijdstippen waarop de studievoortgang wordt gecontroleerd. Het belangrijkste onderdeel van de studievoortgangscontrole is, dat er sancties zijn die worden toegepast indien niet aan de studievoortgangseisen wordt voldaan. De student kan bij onvoldoende prestaties van verdere deelname worden uitgesloten, herexamens moeten afleggen, een jaar over moeten doen, of financiële represailles via de studiefinanciering krijgen opgelegd. Hoe strenger de voortgangseisen en de sancties zijn, des te meer prikkels gaan uit op efficiënt studiegedrag. Als de sancties op een slechte studievoortgang via de studiefinanciering lopen, is het voor de bepaling van de prikkels tot efficiënt studiegedrag van belang te weten, welk deel van de studentenpopulatie voor studiefinanciering in aanmerking komt.

In de volgende paragrafen worden de stelsels van studiefinanciering in de onderzochte landen nader beschreven. Daarbij wordt mede ingegaan op de drie dimensies waarop deze stelsels met elkaar kunnen worden vergeleken. Aan het einde van het hoofdstuk zal de vergelijking aan de hand van een grafische analyse nader worden uitgewerkt.

## 6.2 Denemarken

### *Algemeen*

Sinds de vijftiger jaren bestaat in Denemarken een stelsel van studiefinanciering, 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 studiefinanciering ingevoerd, waarbij de ondersteuning voor de volle 100 procent wordt verstrekt door de staat en de studieleningen verstrekt door private banken onder garantiestelling door de overheid verdwenen.

Het stelsel is gebaseerd op het principe 'gelijke kansen voor iedereen'. Een ieder, mits in bezit van de vereiste vooropleiding, zou de kans moeten krijgen om een opleiding te volgen, onafhankelijk van zijn/haar sociale omstandigheden en, meer in het bijzonder, het inkomen van de ouders. De bedoeling is dat iedere student kan rondkomen van zijn/haar studiefinanciering en niet gedwongen wordt om naast de studie betaald werk te verrichten. Bovendien is de steun zodanig vastgesteld dat het voor elke student mogelijk is om

zijn/haar studieprogramma binnen de vastgestelde tijd af te ronden zonder al te grote studieschulden te maken.

#### *Criteria voor studiefinanciering*

De condities waar een aanvrager aan moet voldoen voor het verkrijgen van studiefinanciering zijn de volgende:

- de student moet de Deense nationaliteit bezitten (er zijn enkele uitzonderingen);
- de student moet minstens 18 jaar oud zijn;
- de student dient een voltijdse, niet betaalde 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 'studiesteun' is een tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud en die voor de aankoop van boeken en ander studiemateriaal. Ze 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.

De maximum bedragen (in Deense kronen, DKK) die in het kalenderjaar (sic!) 1993 maandelijks aan een (thuiswonende, resp. uitwonende) student worden verstrekt zijn vermeld in tabel 6.1. De bedragen worden verstrekt onafhankelijk van het inkomen van de ouders van de student (ouder dan 18 jaar). Er zijn voor ouders met studerende kinderen geen speciale fiscale faciliteiten of kinderbijslag.

**Tabel 6.1 Bedragen voor beurs en lening in 1993 (in DKK)**

	beurs	lening
thuiswonend	1.890	1.489
uitwonend	3.310	1.489

Bron: Ministry of Education and Science, 1992.

De toelage wordt verminderd indien een eventueel eigen inkomen van de student het bedrag van DKK 38.376 per jaar (dit is de grens voor 1992) te boven gaat. Deze inkomenslimiet wordt de vrije som (de zogenaamde *free amount*) genoemd. Overigens is aan het bijverdienen tevens een bovengrens verbonden: indien de student meer dan DKK 10.338 in een maand zou verdienen wordt hiermee wel rekening gehouden bij het toekennen van toekomstige toelagen.

Tot een leeftijd van 19 jaar is de beurs wèl afhankelijk van het inkomen van de ouders (of de verzorgenden) en wordt een mindering aangebracht op de studiefinanciering indien het ouderlijk inkomen (in 1992) meer bedraagt dan DKK 178.759 per jaar. De steun stopt geheel bij een ouderlijk inkomen (in 1992) van meer dan DKK 357.000.

In het academisch jaar 1990/91 was het bedrag aan beurzen en leningen bijna 5,6 miljard DKK. Hiervan bestond 4,4 miljard uit beurzen en de rest uit leningen verstrekt door de staat (1,1 mld) of onder staatsgarantie (0,1 mld). Per hoger onderwijsstudent werd in 1990/91 gemiddeld 31.000 DKK aan beurs ontvangen. De gemiddeld opgenomen lening bedroeg 14.500 DKK. Overigens kwam niet de gehele 5,6 mld ten goede aan studenten in het hoger onderwijs; 1,5 mld werd namelijk verstrekt aan studenten in het voortgezet onderwijs (voornamelijk gymnasium). Volgens een herziening van de wet op de Deense studiefinanciering die op 1 januari 1993 is aangenomen, zal het onderdeel *Youth Education* in het beurzenstelsel worden afgebouwd en is tevens geregeld dat voor 18-jarige studenten in het hoger onderwijs de afhankelijkheid van het inkomen van de ouders wordt afgeschaft.

### *Leningen*

Gedurende de periode van studeren is het rentepercentage voor de leningen vastgesteld op 4 procent (op jaarbasis); het is derhalve constant. Na het afstuderen ligt de rente op een door het parlement vastgesteld percentage, dat is gekoppeld aan de marktrente.

Na beëindiging van de studie begint de aflossing van de studieleningen in vaste maandelijkse termijnen. De terugbetaling start uiterlijk één jaar na de afsluiting van de studie. De aflossingsperiode mag de 15 jaar niet overschrijden. Bij het vaststellen van de maandelijkse aflossing wordt het verdiende inkomen (of status van werkloosheid) in aanmerking genomen.

### *Het knipkaart-systeem*

De studiefinanciering wordt verstrekt middels een zogenaamd knipkaart-systeem (*punchcard system* <sup>1</sup>), ingevoerd in 1988. Het knipkaartsysteem behelst een verstrekking van de beurs in vaste maandelijkse toelagen, vastgesteld op grond van de officiële (normatieve) studieduur van het gekozen onderwijsprogramma <sup>2</sup>. Het systeem is gericht op het bevorderen van de flexibiliteit van studerenden met betrekking tot het inrichten en organiseren van hun studie. De indeling in maandelijkse toelagen bevordert het maken van individuele keuzes omtrent het gebruikmaken van de toelagen.

Wanneer de student weet (of verwacht) meer te verdienen dan het bedrag dat hij zonder consequenties bij mag verdienen (de vrije som), kan hij de maandelijkse toelage(n) opsparen voor later gebruik. In het laatste jaar van de studie kunnen studenten namelijk dubbele maandelijkse toelagen opnemen. De reden daarvoor is dat studenten in het laatste jaar studievertraging kunnen oplopen vanwege de te maken werkstukken (scripties, e.d.) <sup>3</sup>. Wanneer studenten meer eigen inkomsten hebben dan de vrije som en desalniettemin toch gebruikmaken van de maandelijkse toelagen, zal de toelage (inclusief een boete) dienen te worden terugbetaald aan het eind van het jaar.

Dit zijn de basisregels, echter in de volgende situaties kan een student extra maandelijkse toelagen ('punches') verkrijgen:

1. Wanneer een student verandert van studieprogramma *binnen* het eerste jaar van de (eerstgekozen) studie, zal hem/haar geen aftrek op het aantal toelagen in rekening worden gebracht bij aanvang van de tweede studie. Een student zal derhalve in het algemeen vóór juni de beslissing tot omzwaaien dienen te maken.
2. Wanneer een student niet aan alle examenverplichtingen heeft voldaan en daarmee als niet (of onvoldoende) actief (zie boven) wordt beschouwd, kan hij/zij zes extra maandelijkse toelagen krijgen om zich voor te bereiden op herexamens. Dit kan tweemaal, zodat maximaal 12 extra toelagen kunnen worden verkregen <sup>4</sup>.

Het maximum aantal knippen dat een student kan verkrijgen in het hoger onderwijs bedraagt 58. Dit aantal is gebaseerd op een studieduur van 5 jaar (d.i.  $5 \times 12 = 60$  maanden) waarop de laatste twee (zomer)maanden van het laatste studiejaar in mindering zijn gebracht (de student is dan immers al afgestudeerd). Aan het aantal van 58 kunnen nog eens 12 worden toegevoegd (zie punt 1 en 2 hierboven).

<sup>1</sup>] Ook wel *voucher-system* genoemd. Vanwege het feit dat de knipkaart niet voor de bekostiging van de *instellingen* wordt gehanteerd, vinden wij de term 'voucher' hier echter minder gelukkig.

<sup>2</sup>] Indien de aanvrager eerder steun heeft ontvangen ten behoeve van een reeds eerder genoten (maar niet per se afgeronde) opleiding, dan wordt het genoten aantal toelagen in mindering gebracht op het aantal dat voor de huidige cursus staat. In principe ontvangt een student derhalve slechts ondersteuning voor één cursus.

<sup>3</sup>] Het aantal studenten dat van deze mogelijkheid (die sinds augustus 1990 bestaat) gebruik maakt, is relatief klein (in 1991 waren er voor heel Denemarken 700 studenten), maar stijgende.

<sup>4</sup>] Het Deense academisch jaar laat in het algemeen twee examenperiodes zien: in juni en in januari. Het aantal van zes extra knippen is hierop gebaseerd.



### *Studievoortgangscontrol*

De maandelijksse toelagen worden alleen gecontinueerd zolang de student actief studeert, hetgeen wil zeggen dat de student met goed gevolg aan alle verplichte examens heeft deelgenomen en verder aan alle andere onderwijs-verplichtingen heeft voldaan. In voorkomende gevallen kan de student gebruikmaken van de eerstvolgende reguliere examenmogelijkheid (in januari of juni), waarbij hij, om de tussentijd te overbruggen, een beroep kan doen op de twaalf extra maandelijksse toelagen die hiervoor maximaal ter beschikking staan.

### *Collegegeld*

Deense studenten zijn geen collegegeld verschuldigd. Voor deeltijdstudenten, participierend in het zogenaamde Open Onderwijs wordt daarentegen veelal wèl een bijdrage van de deelnemers verlangd.

### *Status van promovendi*

Deense promovendi zijn studenten die aan hun Ph.D. werken, na afronding van hun B.A.- en M.A.-programma's. Zij blijven de status van student behouden. De Ph.D. studenten kunnen stipendia ontvangen in de vorm van beurzen en fellowships. Deze financiële middelen zijn afkomstig van het Directoraat voor 'Further Education', de Research Academy, de Research Councils, onderzoeksprogramma's, industrie en bedrijfsleven of andere private bronnen. Er is in 1986 een *Research Academy* opgezet. Dat is een instituut dat ongeveer functioneert als een onderzoeksschool voor het gehele land. De belangrijkste taak is jonge onderzoekers te ondersteunen en stimuleren door middel van advisering, het organiseren van cursussen, financieren van buitenlandse studie bezoeken en het distribueren van beurzen.

### *Prikkels voor efficiënt studiegedrag*

Het Deense stelsel van studiefinanciering kent relatief veel prikkels tot efficiënt studiegedrag. In de eerste plaats beslaan de individuele kosten voor studenten (leningen) ongeveer een vijfde van de totale Deense uitgaven voor studiefinanciering. Dit lijkt niet bijzonder hoog, maar in vergelijking tot andere landen is dit fors te noemen. Daarbij komt dat ruim 40 procent van de Deense studenten een studieschuld opbouwd. Vanaf 1993 gaan de leningen een steeds groter deel van de studietoelagen vormen, daar het beurzenstelsel langzaam wordt afgebouwd. De dekkingsgraad van de Deense studiefinanciering is hoog, omdat studenten boven de 18 jaar als ouderonafhankelijk worden beschouwd. Zo houden zij relatief veel tijd over om aan de studie te besteden. De studievoortgangseisen zijn in Denemarken fors te noemen, daar een student actief deel moet nemen aan onderwijs en examens en die laatste ook moet halen. Voldoet hij niet aan alle verplichtingen, dan moet hij wachten tot de volgende examenmogelijkheid. Om die periode te overbruggen kan een Deense student tot twee maal toe over zes maandelijksse studiefinancierstermijnen beschikken.

## **6.3 Duitsland**

### *Algemeen*

Studenten hebben niet, zoals in Nederland, recht op een basisbeurs. De studiefinanciering is in belangrijke mate inkomensafhankelijk. Dit impliceert tegelijkertijd dat sprake is van ouderafhankelijkheid. In principe is het de bedoeling dat de ouders van studenten de kosten voor levensonderhoud (huur, kleding, voedsel), reiskosten en studiekosten (boeken e.d.) 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 om de studiekosten te betalen, staan er voor de student twee mogelijkheden open voor financiële ondersteuning:

1. Ondersteuning van overheidswege op basis van de BAFöG (*Bundesausbildungs-förderungsgesetz*).
2. Ondersteuning door middel van door particuliere organisaties verstrekte beurzen.

De eerste optie is veruit de belangrijkste. De tweede mogelijkheid is bedoeld voor zeer begaafde studenten <sup>5</sup>.

#### *Criteria voor studiefinanciering op grond van de BAFöG*

Studenten hebben recht op studiefinanciering op basis van de Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG) 'wenn dem Auszubildenden die für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zu Verfügung stehen'. De studiefinanciering bestaat sinds 1990 voor de ene helft uit een gift (*Zuschuß*) en voor de andere helft uit een (renteloze) geïndexeerde lening (*Darlehen*). Tot 1990 bestond het uitkeringsstelsel voor 100 procent uit renteloze leningen.

Lang niet altijd wordt gebruik gemaakt van het (volledige) recht op studiefinanciering, omdat veel studenten opzien tegen de afbetaling van de opgebouwde schuldenlast na afloop van de studie. Studenten ouder dan 30 jaar komen niet meer in aanmerking voor studiefinanciering.

De toekenning van BAFöG is afhankelijk van het ouderlijk inkomen. Tevens wordt echter rekening gehouden met het eventuele vermogen (of schulden) danwel de inkomsten van de student zelf. Studenten mogen maximaal DM 6.750 bruto per jaar bijverdienen zonder dat op de studietoelage wordt gekort (1993/94). Ook wordt gekeken naar het inkomen van een eventuele partner. Voor de grootste groep studenten die studiefinanciering ontvangt, betekent deze gang van zaken dat het inkomen van de ouders de beslissende factor is.

Het bij de berekening betrokken ouderlijk- en/of partnerinkomen is het netto-inkomen in het voorlaatste jaar voor het jaar waarvoor de studiefinanciering wordt aangevraagd, verminderd met bepaalde aftrekposten. Deze aftrekposten zijn sterk afhankelijk van de specifieke gezinssituatie (aantal kinderen, aantal studerende kinderen, alleenstaande ouder of samenwonende ouders e.d.). Hierdoor is het niet mogelijk om exact aan te geven bij welk inkomen hoeveel studiefinanciering wordt toegekend en wat de onder- en bovengrenzen zijn. Grofweg kan worden gesteld dat de bovengrens ligt bij een bruto inkomen van ongeveer DM 65.000 en dat de ondergrens, dat wil zeggen daar waar de ouderlijke bijdrage begint, bij een bruto inkomen van ruim DM 40.000 ligt. Tussen deze grenzen wordt gedeeltelijke BAFöG verstrekt.

Het merendeel van de ouders valt buiten de inkomenscategorieën van de BAFöG. Beseft dient echter te worden dat dergelijke ouders interessante compensaties in de fiscale sfeer wordt geboden, zeker als hun kinderen uitwonend zijn <sup>6</sup>. Daarnaast – doch dat geldt voor alle ouders met kinderen jonger dan 28 jaar waarvoor men nog onderhoudsplichtig is – ontvangen zij kinderbijslag. De ouderafhankelijkheid verandert in een status van zelfstandige in bepaalde gevallen. Paragraaf 11 van het BAFöG meldt:

'Die Gewährung von BAFöG ist generell an das Einkommen der Eltern gebunden. Eine elterunabhängige Förderung kann erfolgen:

1. unter bestimmten Voraussetzungen nach Vollendung des 30. Lebensjahres;

<sup>5]</sup> Voor dergelijke studenten zijn stipendia beschikbaar die worden verstrekt door tien 'Bebagtenförderungswerke', gelieerd aan de grote politieke partijen, de grootste kerkgenootschappen (evangelisch en katholiek) en de vakbonden. De grootste, die *Studienstiftung des Deutschen Volkes*, is echter politiek en ideologisch neutraal. In 1991 kregen rond 10.000 studenten een beurs (gift) van een van de Bebagtenförderungswerke. Een stipendium is maximaal ± DM 1000 per maand.

<sup>6]</sup> Er bestaan twee aftrekmogelijkheden. Allereerst het 'Kinderfreibetrag', een toeslag op de kinderbijslag (*Kindergeld*) en de *Ausbildungsfreibetrag*, een toeslag speciaal voor ouders van studerende kinderen.

2. im Fall einer vorhergehenden Lehre von 3 Jahren und einer anschliessenden Berufstätigkeit von 3 Jahren;
  3. im Fall einer vorausgehenden Berufstätigkeit von 5 Jahren, oder
  4. wenn eine *weitere* in sich selbständige Ausbildung begonnen wird, nachdem die Eltern dem Auszubildenden gegenüber ihre Unterhaltspflicht erfüllt haben.<sup>7</sup>
- De uitvoering van de BAFöG wordt verzorgd door de *Deutsche Studentenwerk d.v.*, een organisatie die belast is met de zorg voor studentenvoorzieningen.

In de oude deelstaten geniet 28,3 procent van de studentenpopulatie in 1992 studiefinanciering. In de nieuwe deelstaten is dit percentage veel hoger, namelijk 88,2 procent. Voor de gehele Bondsrepubliek geldt dat 36,5 procent van de studenten van de Fachhochschulen en 25,1 procent van de studenten van de universiteiten in aanmerking komt voor studiefinanciering. Het gemiddelde maandbedrag dat wordt uitgekeerd, bedraagt DM 560 in de oude deelstaten en DM 439 in de nieuwe deelstaten.

De maximale toelage via de BAFöG is in de oude deelstaten DM 640 voor thuiswonende studenten en DM 795 voor uitwonende studenten. In de nieuwe deelstaten liggen deze bedragen op 600 en DM 650.

De studiefinanciering kan worden verhoogd met een tweetal toeslagen:

- a. De '*Krankenversicherungszuschuss*' (DM 70 per maand in de oude deelstaten en DM 60 in de nieuwe deelstaten). Studenten die zelf een ziektekostenverzekering moeten afsluiten, kunnen aanspraak maken op deze toeslag.
- b. De '*Mietzuschuss*'. Als de huur die een student in de nieuwe deelstaten betaalt hoger is dan DM 80 dan wordt deze tot DM 145 volledig vergoed. In de oude deelstaten komen studenten voor een huurtoeslag in aanmerking voorzover zij een hoger huur dan DM 225 betalen. Van het bedrag boven deze grens krijgen zij 75 procent vergoed met een maximum van DM 75.

Volgens gegevens van het *Statistische Bundesamt* ontvingen in de oude deelstaten in 1990 434.487 studenten aan instellingen voor hoger onderwijs studiefinanciering, waarvan 139.899 de maximale uitkering. Over de deelstaten gelegen in de ex-DDR zijn nog geen gegevens beschikbaar.

Het leningdeel van de toegekende studiefinanciering dient in het algemeen vanaf 5 jaar na de voltooiing van de studie in maandelijkse termijnen te worden terugbetaald. Doorgaans wordt dan DM 200 per maand afgelost. Er wordt echter rekening gehouden met het inkomen. Indien het inkomen laag is (beneden DM 1240 per maand), hoeft (voorlopig) niet te worden terugbetaald. De periode van terugbetaling is lang (20 jaar). Het is ook mogelijk om de studieschuld ineens terug te betalen. In dat geval wordt een aanzienlijke korting toegekend. Het schuldbedrag wordt eens per twee jaar aangepast aan de prijsontwikkeling (inflatiecorrectie). Het schuldbedrag blijft dus in principe gelijk.

#### *Studievoortgangscontrolle*

Er is in Duitsland geen duidelijke en directe koppeling tussen studievoortgang en studiefinanciering. De eerste 4 semesters (*Grundstudium*) wordt de studiefinanciering zonder meer verstrekt. Een student die 3 semesters bijna niet studeert, doch tijdens het 4e semester toch nog de afrondende *Zwischenprüfung / Diplomvorprüfung* weet te halen, kan evenveel aanspraak maken op verdere studiefinanciering als een student die gedurende de eerste 4 semesters regelmatig studeert en tentamens haalt. Aan het begin van het 5e semester wordt namelijk bezien of de student de voorafgaande 4 semesters succesvol heeft afgesloten. Is dit niet het geval dan wordt de BAFöG stopgezet. Gedurende het tweede deel van de studie (*Hauptstudium*) vindt evenmin een regelmatige beoordeling van de studievoortgang plaats. Er wordt in feite niet eens op toegezien of de student nog wel iets doet. De student hoeft alleen maar ingeschreven te zijn. Desalniettemin is echter voor de student een zekere mate van studievoortgang noodzakelijk, omdat na afloop van de voor de

desbetreffende studie vastgestelde (normatieve) studieduur (de *Regelstudienzeit*) de BAFöG wordt beëindigd, dan wel maximaal met een jaar wordt verlengd.

Studenten kunnen dus hooguit een jaar langer studiefinanciering ontvangen dan de normatieve studieduur. Deze verlenging met 1 jaar wordt alleen verleend indien mag worden verwacht dat de studie binnen een jaar zal worden afgerond. In bepaalde uitzonderingssituaties wordt de studiefinanciering voortgezet bij overschrijding van de maximale termijn, namelijk:

- op zwaarwegende gronden, zoals ziekte, zwangerschap, overmacht;
- in geval van studie in het buitenland;
- in geval van deelname aan de studentenvertegenwoordiging in de besturen en raden van de instelling of de Studentenwerke;
- indien het afsluitende examen niet de eerste keer wordt gehaald.

Vrij veel studenten slagen er niet in om de studie af te ronden binnen de gestelde 2 semesters na de maximale toekenningduur van de studiefinanciering (*Förderungshöchstdauer*) en verliezen aldus hun aanspraak op BAFöG. Een student die BAFöG geniet, moet aan het begin van elk semester een bewijs laten zien aan de uitkerende instantie dat hij als student staat ingeschreven. Door dit inschrijvingsbewijs wordt tegelijkertijd voor het uitkerende BAFöG-kantoor duidelijk in welk semester de student studeert. Op deze manier kan men de studievoortgang controleren.

Hoewel er in Duitsland geen directe koppeling aanwezig is tussen studiefinanciering en studievoortgang, wordt wel getracht om op een andere wijze het studietempo van studenten te beïnvloeden. Snelle studeerders worden namelijk beloond met een korting op de opgebouwde studieschuld. Indien een student zijn studie 4 maanden of langer voor afloop van de *Förderungshöchstdauer* afrondt, krijgt hij een korting van DM 5000 op de studieschuld. Bij afstuderen binnen 2 tot 4 maanden voor de genoemde grens krijgt men DM 2000 korting. Ook afgestudeerden met goede studieresultaten, dat wil zeggen behorend bij de beste 30 procent, kunnen, mits zij niet te lang gestudeerd hebben, een korting op de studieschuld verdienen. Voor hen geldt dat:

- een korting van 25 procent wordt gegeven op de studieschuld wanneer zij binnen de standaardstudietijd (*Förderungshöchstdauer*) zijn afgestudeerd;
- een korting van 20 procent wordt verleend indien de studie binnen 6 maanden na afloop van de standaardstudietijd wordt afgerond;
- de studieschuld met 15 procent wordt verlaagd als de studie binnen een jaar na afloop van de standaardstudietijd wordt beëindigd.

Zoals gezegd, wordt met genoemde prikkels beoogd om het studietempo (en de studieresultaten) van studenten positief te beïnvloeden. Hoewel aanzienlijke bedragen kunnen worden verdiend, blijken deze prikkels in de praktijk niet te werken: zelden worden bedragen uitgekeerd dan wel kortingen toegekend.

Er is in Duitsland een discussie gaande over de vraag of na het eerste studiejaar een koppeling moet worden aangebracht tussen BAFöG en studievoortgang. Het probleem daarbij is dat niet alle studenten BAFöG genieten en dan niet onder de regel vallen.

#### *Collegegeld*

Duitse studenten betalen geen collegegeld en ook geen inschrijvings- of examengeld. Wel wordt van elke student een *Sozialbeitrag* respectievelijk een *Studentenwerkbeitrag* (DM 60 tot 80 per semester) gevraagd. Deze bijdragen zijn met name bedoeld voor de *Allgemeinen Studentenausschuss* (AStA), een orgaan van studenten zelfbestuur en (vooral) voor studentenvoorzieningen (mensa, studentenhuysvesting, enz.).

### *Status van promovendi*

In grote lijnen zijn er twee manieren waarop promovendi (*Doktoranden*) een financiële ondersteuning voor hun werk aan het proefschrift krijgen. Het verkrijgen van financiële ondersteuning staat los van het al of niet hebben van de student-status. De eerste manier is via een contract met de universiteit. Er zijn twee soorten aanstellingen: als *wissenschaftliche Angestellte* en als *wissenschaftliche Hilfskräfte*. De *wissenschaftliche Angestellte* krijgen een aanstelling van in totaal 5 tot 7 jaar (opgesplitst in kortlopende deelcontracten), de *wissenschaftliche Hilfskräfte* krijgen kortlopende contracten die op een beperkt aantal uren zijn gebaseerd. De erkenning als *Doktorand* is niet gekoppeld aan deze contracten, maar vaak wordt in de contracten opgenomen dat een deel van de werkzaamheden ten behoeve van de promotie mag zijn. In beide gevallen worden deelnemers als werknemers van de universiteit beschouwd. De tweede manier van financiële ondersteuning is de verstrekking van beurzen (*Stipendien*). Deze beurzen komen uit tal van bronnen waarvan de *Landesgraduiertenförderung*, de *Begabtenförderung* en de DFG-beurzen voor deelnemers aan de *Graduiertenkollegs* de belangrijkste zijn. De maximale duur van deze beurzen is in het algemeen drie jaar. Het verkrijgen van een beurs betekent niet dat men student is; beide zaken staan los van elkaar. Dat de meeste deelnemers in *Graduiertenkollegs* als student staan ingeschreven aan een universiteit terwijl ze een *Stipendium* krijgen is vanwege de lagere kosten voor ziekteverzekering die de studentstatus met zich meebrengt, niet vanwege de opleiding. Er is een zekere disciplinaire *bias* voor wat betreft de verdeling van de manier van financiële ondersteuning. In de technische en natuurwetenschappen wordt vooral met contracten gewerkt, terwijl in de sector taal en cultuur de promovendi meest *Stipendiaten* zijn. In de sociale wetenschappen is het een mix van beide modi.

De salarissen van *wissenschaftliche Angestellte* zijn de meest royale vorm van financiële ondersteuning, variërend van DM 1800 tot DM 2000 voor deeltijdcontracten tot DM 3000 tot DM 3200 voor voltijdcontracten (na aftrek van belasting, sociale lasten en ziektekostenverzekering). *Wissenschaftliche Hilfskräfte* verdienen in verhouding net zoveel als *wissenschaftliche Angestellte*, maar omdat ze maximaal 50 procent mogen werken variëren de salarissen van DM 400 tot DM 1800. Alle *wissenschaftliche Hilfskräfte* die minder dan halve dagen werken zijn niet verzekerd (*Sozialversicherung*). Aangezien de *Stipendien* geen salarissen zijn worden hierover geen belastingen en sociale premies afgedragen, en zijn de bursalen (*Stipendiaten*) derhalve niet verzekerd. Arbeidsrechtelijk worden de bursalen als student behandeld maar ze zijn geen studenten. De hoogte van de *Stipendien* (*Stipendiensatz*) is DM 1400 (DM 1700 voor technische studierichtingen) plus een gehuwdentoeslag van DM 400. De salarissen en *Stipendien* liggen beduidend lager dan de salarissen in het bedrijfsleven, waarbij de omvang van dit verschil sterk wordt bepaald door de discipline. De povere salariëring is echter niet de enige belangrijke factor die veel mensen ervan weerhoudt te promoveren. Ook de zeer geringe sociale en financiële zekerheid die de tijdelijke contracten met zich meebrengen alsmede de beperkte carrièreperspectieven binnen de academische wereld spelen een belangrijke rol daarbij.

### *Prikkels voor efficiënt studiegedrag*

Het Duitse studiefinancieringsstelsel kent niet veel prikkels voor efficiënt studiegedrag. In de eerste plaats zijn de individuele kosten van de studiefinanciering niet hoog, alhoewel het in relatie tot andere landen wel hoog lijkt. Er is echter een klein percentage studenten dat studieleningen ontvangt (ongeveer 30%) hetgeen bovendien niet kostendekkend is. Van de studietoelage bestaat voor 50 procent uit een renteloze lening, tot 1990 nog voor 100 procent. Aangezien slechts 30 procent van de studenten een niet kostendekkende studietoelage ontvangt, kan de dekkingsgraad eveneens niet hoog worden ingeschat. De maatregelen op het gebied van studievoortgangs-

controle zijn nog zeer beperkt, zodat op dit punt sprake is van zeer zwakke prikkels tot efficiënt studiegedrag.

## 6.4 Frankrijk

### *Algemeen*

Het merendeel van de studiefinanciering wordt verstrekt door de centrale overheid. De meest voorkomende vorm is een beurs (*bourse*), welke afhankelijk is van het ouderlijk inkomen. Echter, ook lokale en regionale overheden (en private organisaties) verstrekken ondersteuning. Een voorbeeld van de laatste zijn de *Aides Individuelles Exceptionnelles* (AIE), die door de autoriteiten verantwoordelijk voor onderwijs in een regio (*Recteur d'Académie*) worden toegekend. Het betreft hier studenten die een jaar doubleren, maar desalniettemin voldoende gekwalificeerd worden geacht en studenten van wie de ouders een inkomen genieten dat slechts marginaal de inkomensgrens (boven-grens) voor studiefinanciering te boven gaat.

Meer dan 90 procent van de financiële steun is afhankelijk van de financiële situatie van de student (*bourses sur critères sociaux*). De overige 10 procent kan worden onderverdeeld naar speciale beurzen (*bourses sur critères universitaires*), beurzen gebaseerd op academische prestaties (*allocations de recherche*) en leningen (*prêts d'honneur*). De laatste categorie bestaat uit interestloze, inkomensafhankelijke leningen toegekend (door een comité van de betreffende *Académie*) aan studenten die niet in aanmerking komen voor een beurs. Overigens werd in 1992 een onder staatsgarantie op te zetten studieleningstelsel afgeblazen. Tenslotte bestaan nog beurzen voor studenten die zich verplichten na afloop van hun studie gedurende vijf jaar in overheidsdienst te treden. Zo bestaan voor studenten die een lerarenopleiding volgen ook speciale beurzen.

### *Criteria voor studiefinanciering*

Algemene principes bij het verstrekken van studiefinanciering:

- aanvrager dient de Franse nationaliteit te bezitten of is kind van een ingezetene van de EG die werkzaam is (of was) en woont in Frankrijk;
- buitenlandse studenten die minimaal twee jaar in Frankrijk (in deeltijd) hebben gewerkt;
- erkende vluchtelingen komen ook in aanmerking;
- alleen voor erkende hoger onderwijsopleidingen.
- studenten dienen hun studie aan te vangen voor het 26<sup>e</sup> levensjaar.

Het inkomen van de ouders wordt voor de bepaling van de beurs in aanmerking genomen. Daarbij wordt tevens rekening gehouden 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. Een belastingaftrek bestaat voor ouders met kinderen van 18 jaar en ouder. De ouders kunnen kiezen tussen twee alternatieven: een aftrek afhankelijk van het inkomen en het aantal kinderen, of een aftrek op het inkomen van 35 procent van de ouderlijke bijdrage (*pension alimentaire*) in de kosten van de student. Ouders ontvangen geen kinderbijslag voor kinderen van 19 jaar en ouder die aan hoger onderwijs deelnemen.

De hoogte van de beurs (*bourse*) is onafhankelijk van de gekozen studie. Alleen voor studenten aan lerarenopleidingen bestaan speciale beurzen.

Ongeveer 275.000 studenten ontvangen studiefinanciering. Dit komt overeen met ongeveer 25 procent van de *undergraduate* studenten. De beurs wordt evenwel als relatief gering beschouwd, ze dekt slechts de helft van de kosten van levensonderhoud. Een van de instellingen onafhankelijke organisatie (CROUS) verleent via de subsidiëring van mensa's en studentenhuysvesting

indirect een bijdrage aan de beperking van de kosten van levensonderhoud van studenten. Deze organisatie ontvangt daarvoor subsidie van het ministerie van onderwijs.

Naast undergraduate studenten kunnen ook postgraduate studenten een beurs ontvangen. Het betreft de hierboven genoemde *allocation de recherche*. Deze beurzen kunnen worden aangevuld met een gering salaris voor diegenen die een bijdrage leveren aan het verzorgen van het universitaire onderwijs (*allocataires-moniteurs*). De instellingen zelf verstrekken echter geen beurzen, althans voor zover het de instellingen in de publieke sector betreft.

#### *Studievoortgangscntrole*

Om in aanmerking te blijven komen voor een inkomensafhankelijke beurs dient een student het voorafgaande jaar met succes te hebben doorlopen (*passage dans l'année supérieure d'études*). De studiefinanciering wordt daarmee slechts verstrekt voor een periode overeenkomend met de studieduur. Ook voor studenten die naar het doctoraat streven zijn de instellingsbeurzen afhankelijk van de studieprestaties.

#### *Collegegeld*

Collegegelden zijn relatief laag voor de universiteiten, hoger in de publieke *Grandes Écoles* en erg hoog in de private *Grandes Écoles*. Aan universiteiten bedraagt het collegegeld momenteel FF 1000 tot 2500 per jaar. De hoogte varieert met het type opleiding. In private en semi-publieke hoger onderwijsinstellingen ligt het bedrag tussen de FF 25.000 en FF 30.000 (zelfs wanneer de instellingen deels onder het gezag van het Ministerie van Onderwijs vallen). De beroepsgerichte ingenieursopleidingen (*écoles d'ingénieurs*) zijn relatief goedkoop (FF 1000).

De hoogte van het collegegeld wordt door de overheid vastgesteld voor de meeste programma's leidend tot een erkende (nationale) graad. Studenten die beurzen ontvangen zijn vrijgesteld van collegegeld. Universiteiten stellen zelf de hoogte van het collegegeld vast voor die graden welke niet door het ministerie worden erkend. Ook voor vervolgopleidingen zijn de collegegelden niet gereguleerd. Gemiddeld maken de collegegelden zo'n 10 procent uit van de middelen van de universiteiten (exclusief salarissen betaald door de overheid).

#### *Status van promovendi*

De tweedeling in de organisatie van opleidingen tot onderzoekers en de differentiatie binnen de 'gevorderde opleiding' aan de universiteiten en de 'onderzoeksopleiding' aan de onderzoeksinstituten (CNRS) heeft tot gevolg dat er een grote mate van differentiatie in de status van onderzoekers in opleiding bestaat. Deelnemers aan DEA-programma's, zijn fee-betalende studenten. Deelnemers aan doctoraat-programma's die bij CNRS-instituten zijn geplaatst zijn voltijds onderzoekers in tijdelijk dienstverband (*attachés de recherche*). De meeste deelnemers aan de universiteiten zijn fee-betaland student en moeten veelal middelen banen buiten de universiteit dan wel middels bijdragen van derden (ouders) in hun levensonderhoud voorzien. De overige deelnemers aan doctoraat-programma's hebben een aanstelling bij een universiteit als deeltijd onderwijzer en deeltijd onderzoeker: *Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche* (ATER) of een aanstelling bij de staat als *Allocataire*. De een- of tweejarige contracten als ATER worden door universiteiten aangeboden aan studenten die in de laatste fase van hun promotie zijn. Het beperkt aantal posities voor ATER's wordt door de universiteiten veelal gebruikt om tijdelijke tekorten in het docentenkorps op te vangen. De *Allocataires* krijgen van de staat een driejarig contract aangeboden ter ondersteuning van hun bemoeienissen het *Doctorat* te behalen. Bovenop dit contract krijgt ongeveer de helft van de *allocataires* een beurs voor een onder-

wijs(kundige) training: het *Monitorat*. Dit laatste is bedoeld om de aanwas van universitaire docenten veilig te stellen. De onderwijsverplichtingen van een *Allocataire Moniteur* zijn beperkt vergeleken met die van een ATER: 65 uur per jaar versus 12 uur per week.

De salarissen van onderzoekers in opleiding in dienst van universiteit of CNRS-laboratorium zijn lager dan de salarissen die in het bedrijfsleven kunnen worden verdiend. Een ATER verdient ongeveer FFr 9000 per maand, een *allocataire* ongeveer FFr 7000 per maand. De beurs uit hoofde van het *Monitorat* bedraagt ongeveer FFr 1700 per maand. Deze bedragen zijn lager dan in de marktsector. In informatica zijn ze bijvoorbeeld slechts half zo hoog, in sociale wetenschappen en letteren bedragen ze ongeveer twee derde van de 'marktprijzen'.

#### *Prikkels voor efficiënt studiegedrag*

Vanuit het oogpunt van de individuele kosten voor studenten in termen van studieleningen kan gesteld worden dat het Franse studiefinancieringsstelsel nauwelijks prikkels in zich heeft om de verblijfsduur in het hoger onderwijs te beperken. Slechts een zeer beperkt deel van de studenten ontvangt een bescheiden studielening. De middelen daarvoor zijn beperkt tot  $\pm 5$  procent van de uitgaven voor studiefinanciering. Aangezien slechts 25 procent van de studenten een studietoelage ontvangt die gemiddeld 50 procent van de kosten van levensonderhoud dekken, kan worden gesteld dat ook de dekkingsgraad laag is, hetgeen niet stimuleert tot snel studeren. Wat betreft de studievoortgangscntrole geldt dat studenten met een studietoelage jaarlijks aan alle studieverplichtingen moeten voldoen om in aanmerking te blijven komen voor studiefinanciering. Deze regeling is streng, maar aangezien deze voor een beperkt aantal studenten van toepassing is en de toelagen lang niet kosten-dekkend zijn, moet deze striktheid iets worden afgezwakt.

## 6.5 Verenigd Koninkrijk

### *Algemeen*

Sinds 1990 bestaat er een nieuw stelsel van studiefinanciering in het Verenigd Koninkrijk. Het tot dan bestaande beurzenstelsel werd uitgebreid met leningen (*top-up loans*) en de beurzen (*awards*) werden sterk verhoogd (met zo'n 25%). In 1990 werd de mogelijkheid afgeschaft dat studenten naast hun beurs eveneens sociale verzekeringsuitkeringen ontvingen, zoals werkloosheidsuitkeringen (tijdens de collegevrije zomermaanden) en huursubsidies.

Er is sprake van twee soorten *awards*, te weten *mandatory awards* en *discretionary awards*. De toekenning van de beurzen is in handen van de *Local Education Authorities* (LEA's), waarvan er in Engeland en Wales ongeveer 100 opereren, overeenkomend met het aantal 'counties' of 'districts'. *Mandatory awards* worden verstrekt volgens algemene landelijk normen. *Discretionary awards* kunnen door de LEA's worden verstrekt aan studenten die anders niet voor ondersteuning in aanmerking zouden komen of een opleiding kiezen die niet in aanmerking komt voor een mandatory award.

De toelage verstrekt aan de student bestaat uit een beurs (*grant*) en een vergoeding voor het verschuldigde collegegeld (de *tuition fee*). De beurs wordt rechtstreeks aan de student verstrekt en de *fee* wordt door de LEA aan de onderwijsinstelling overgemaakt. De student kan zelf beslissen of hij al of niet een lening wil opnemen en zo ja, tot welk bedrag. In tegenstelling tot de beurs is de lening ouderonafhankelijk, dat wil zeggen wordt niet getoetst aan het ouderlijk inkomen (geen *means-testing*).



De studiefinanciering wordt verstrekt voor de (veelal) drie jaarlijkse collegeperiodes (*terms*), dat wil zeggen voor gemiddeld 10 maanden per jaar. Dit betekent dat voor het laatste studiejaar de student een lagere lening ontvangt dan voor eerdere jaren, omdat na het eindexamen (*finals*) de student geacht wordt beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Gedurende de collegevrije zomermaanden dient de student in zijn eigen levensonderhoud te voorzien (bijvoorbeeld door middel van vakantiewerk) of te worden onderhouden door de ouders.

#### *Criteria voor studiefinanciering*

Om krachtens de huidige regelingen voor een beurs of lening in aanmerking te komen, moet de student en de door hem/haar gevolgde opleiding normaal gesproken aan de volgende criteria voldoen:

- de student moet gedurende drie jaar reeds een *ordinary resident* zijn van het Verenigd Koninkrijk;
- de opleiding moet *full time* (of een *sandwich course*) zijn en *erkend* zijn;
- de student volgt een full-time of part-time *initial teacher training course*;
- de aanvrager van een lening voor een voltijdse opleiding mag niet ouder zijn dan 49 jaar.

Een *mandatory grant* wordt in het algemeen slechts verleend voor de duur van de betreffende studie. In de meeste gevallen duurt een *first degree* opleiding drie jaar. In sommige gevallen kan de toelage echter worden meegenomen naar een andere studie, zelfs als deze aan een andere instelling wordt gevolgd. Er zijn door instellingen en de LEA echter restricties aan een dergelijke overstap verbonden.

Een lening wordt alleen verstrekt voor een periode van ten hoogste één jaar en voor hooguit een studie tegelijk. Wel kan eventueel een lening voor een volgende opleiding worden verkregen. Men komt evenwel niet meer in aanmerking voor een lening indien men in gebreke blijft bij het terugbetalen van een eerder ontvangen lening.

#### *Toelagen: beurs en lening*

De LEA berekent de beurs (*grant*) aan de hand van:

1. de maximale toelage, vermeerderd met eventuele extra toeslagen;
2. de veronderstelde bijdrage van de student zelf, zijn ouders of zijn huwelijks-partner.

De toegekende beurs is (1) minus (2). De maximale beurs is sinds 1990 bevroren. Het beleid is erop gericht het aandeel van de beurs in de totale studiefinanciering (beurs plus lening) terug te brengen ten gunste van het te lenen bedrag. De maximaal te lenen bedragen (*maximum loan facilities*) worden, in tegenstelling tot de beurs, jaarlijks aangepast.

Tabel 6.2 geeft de maximale beurzen en leenbedragen voor het academisch jaar 1992/93.

**Tabel 6.2 Basisbedragen studiefinanciering 1992/93 (in £)**

	beurs	lening	
		volledig studiejaar	laatste studiejaar
uitwonende studenten:			
in London	2.845	830	605
buiten London	2.265	715	525
thuiswonende studenten	1.795	570	415

Bron: Statistical Bulletins.

### *Beurzen*

Extra toeslagen worden verleend aan studenten die gehandicapt zijn, getrouwd zijn en een partner en/of kinderen moeten onderhouden, of een extra woning moeten onderhouden voor afhankelijke gezinsleden. Bovendien kunnen extra toeslagen worden toegekend voor iedere week dat een studie langer duurt dan 30 weken en drie dagen (25 weken en 3 dagen voor Oxford en Cambridge). De bedragen die de ouders van een ouder-afhankelijke student geacht worden bij te dragen, worden berekend aan de hand van het bruto inkomen van de ouders (in het voorafgaande jaar), verminderd met aftrekposten, resulterend in het *residual income*.

De status van ouderonafhankelijke (*independent*) student geldt, indien de student voor aanvang van het academisch jaar:

- 25 jaar of ouder is;
- minstens twee jaar getrouwd is; of
- gedurende drie jaar reeds in eigen onderhoud heeft voorzien (inclusief perioden van werkloosheid of opleidingsprojecten van de overheid).

In geval van een *independent* status worden de ouders niet geacht een bijdrage te verlenen aan de studie van hun kind. Dit laatste is eveneens het geval voor enkele bijzondere gevallen en voor studenten waarvan de ouders niet opgespoord kunnen worden of overleden zijn.

Een inkomen verkregen uit betaald werk tijdens de studie, zoals vakantiewerk, wordt *niet* meegerekend bij de berekening van de studietoelage. Hetzelfde geldt voor sociale verzekeringsuitkeringen. Andere inkomensoverdrachten of toelagen worden wel in aanmerking genomen door de LEA (en kunnen leiden tot kortingen) bij het berekenen van de hoogte van de beurs. Wanneer een student verwacht het komende jaar aan inkomsten meer te ontvangen dan de som van collegegeld en studiebeurs, wordt hij beschouwd als een *assisted* student en vervalt het recht op studiebeurs en vergoeding van collegegeld.

Vanaf 1988 is er geen speciale belastingaftrek (of -constructie) meer mogelijk voor ouders met studerende kinderen. Evenmin kan voor (studerende) kinderen boven de 18 jaar kinderbijslag worden ontvangen.

In het academisch jaar 1990/91 werden zo'n 749.000 awards toegekend aan undergraduate studenten (inclusief een klein aantal beurzen voor *further education*)<sup>7</sup>. Ongeveer 75 procent van alle studenten ontvangt een beurs.

### *Postgraduate beurzen*

Behalve de meerderheid van de undergraduate studenten ontvingen ongeveer 26.000 postgraduate studenten een beurs. Postgraduate beurzen in *natural and social science subjects* worden veelal verstrekt door de vijf *Research Councils* in Groot-Brittannië. Beurzen voor *art subjects* en andere *professional and vocational courses* door de *Education Departments* en de *British Academy*. De laatste vertrekt beurzen voor opleidingen tot *higher degrees in the humanities*. De *Department for Education Awards* zijn bedoeld voor *post-graduate diplomas and certificates*.

### *Leningen*

De *leningen* worden sinds 1990 door de overheid (de *Student Loans Company*) verstrekt. Zodra men door een onderwijsinstelling is geaccepteerd als student kan men een aanvraag voor een lening indienen. De instelling verzorgt de aanvraagformulieren; er is geen tussenkomst van de LEA. Voor het verkrij-

<sup>7</sup> Ter informatie: het totaal aantal studenten bedroeg 1.176 duizend, inclusief studenten aan de Open University (zo'n 95.000), buitenlandse studenten en exclusief studenten aan *private colleges* en studenten in verpleegkundige opleidingen. Hiervan studeerden 428 duizend studenten part-time.

gen van de lening gelden dezelfde voorwaarden als voor een beurs, met de aantekening dat leningen onafhankelijk zijn van het eigen inkomen van de student of dat van zijn ouders of partner; ze zijn niet *means tested*. Zo'n 41 procent van de studenten nam een lening op in 1992/93. Het gemiddeld opgenomen bedrag is £ 656 en ligt dicht bij het opneembare maximum.

De aflossing van de studielening start na voltooiing of voortijdige beëindiging van de opleiding in de maand april. Er mag echter eerder met de aflossing worden begonnen. De uitstaande schuld wordt jaarlijks geïndexeerd, dat wil zeggen varieert met het inflatiepercentage (via de *Retail Prices Index*). De indexering begint zodra de schuld ontstaat, dus reeds tijdens de studieperiode, en blijft ook van kracht tijdens de periode van terugbetaling, inclusief perioden van onderbrekingen (zoals tijdelijk uitstel) daarin. Jaarlijks wordt op 1 september de indexering uitgevoerd.

De aflossing geschiedt in een vast aantal maandelijks termijnen - momenteel voor de meeste leners 60 (d.i. 5 jaar) en voor degenen die gedurende vijf academische jaren hebben geleend in 84 termijnen (7 jaar). Wederom geldt hier dat men de lening eerder mag aflossen. De termijnen zijn gelijke maandelijks bedragen, die jaarlijks (op 1 september) wegens de indexering worden aangepast. Wanneer (tijdelijk) een inkomen wordt genoten dat minder is dan 85 procent van het gemiddelde inkomen (gemeten aan de hand van de *Average Earnings Index*) kan uitstel van terugbetaling worden verkregen<sup>8</sup>. Hierbij wordt het bruto maandinkomen in aanmerking genomen. De opgave van dit maandinkomen wordt gecontroleerd door de *Student Loans Company*, die eveneens een inschatting van de te verwachten inkomsten in de drie volgende maanden verlangt. Hierbij gaat het alleen om het inkomen van degene op wiens naam de schuld staat; het inkomen van een partner of ouders wordt niet in aanmerking genomen.

#### *Studievoortgangscontrole*

In het Verenigd Koninkrijk is op 'undergraduate' niveau (dat is: op 'first degree level') geen sprake van een in de wet vastgelegde directe koppeling tussen studiefinanciering en studievoortgang. Op 'post-graduate' niveau (PhD-level) zijn in het recente verleden door de overheid aan de instellingen wél prestatie-eisen opgelegd voor het verkrijgen van overheidssteun. Hierop wordt in het volgende teruggekomen.

Ondanks het feitelijk afwezig zijn van een directe koppeling van studietoelage aan studieprestaties, kan niet worden geconcludeerd dat de studieprestaties van de reguliere ('undergraduate') studenten er niet toe doen. De reden is, dat alleen die studenten die zijn toegelaten of ingeschreven staan (*registered* zijn) bij een hoger onderwijsinstelling recht hebben op studiefinanciering. Hierin schuilt de (indirecte) koppeling aan studieprestaties. De instellingen bepalen zelf of een student ingeschreven mag blijven en kan blijven doorstuderen. Hiertoe hanteren de instellingen examens, die veelal aan het eind van een studiejaar worden gehouden.

De examens aan het eind van het eerste studiejaar (de *first year examinations*) zijn in alle hoger onderwijsinstellingen bepalend voor de vraag of de student verder mag studeren of niet. Bij het niet slagen voor dit examen bij de eerste gelegenheid, of een kort daarop volgende herhaalgelegenheid, wordt een student door de universiteit uitgeschreven als student, waarmee zijn/haar recht op studiefinanciering eveneens vervalt. De eisen die instellingen hanteren bij de eerste voortgangscontrole zijn uiteenlopend per instelling. Behalve een voortgangscontrole na het eerste jaar, wordt door sommige onderwijsinstellingen ook na het tweede studiejaar een *examination* afgenomen. Het laatste (veelal het derde, of in sommige gevallen het vierde) studiejaar wordt door de instellingen afgesloten met een *final examination*. Steeds geldt: de student

<sup>8]</sup> Ruim een derde van de terugbetalende ex-studenten is in 1992/93 uitstel verleend.

dient te slagen voor alle onderdelen van dit examen om ingeschreven te kunnen blijven aan de betreffende onderwijsinstelling. In alle gevallen is het dus aan de onderwijsinstelling zelf om uit te maken of de student in staat wordt gesteld om de cursus af te maken. De zogenaamde *Education (Mandatory Awards) Regulations* (1991), waarin de voorschriften ten aanzien van studiebeurzen zijn vastgelegd, stellen (in artikel 15):

'(...) if the academic authority refuse to allow the student to complete the course, the (Local Education) authority shall terminate the award forthwith (...)

Uit deze gang van zaken kan worden geconcludeerd dat het de student niet is geoorloofd langer dan de gebruikelijke studieduur (i.e. de *period ordinarily required for the completion of the course*) studiefinanciering te ontvangen. Wanneer de student de cursus niet binnen de voorziene tijd afrondt, kan de inschrijving (en daarmee de beurs) worden verlengd om hem/haar in staat te stellen dit alsnog te doen. De exacte eisen ten aanzien van verlenging van de inschrijving volgen echter niet uit een wettelijke regeling; instellingen hantieren hierbij geen standaardpolitiek. Zelfs tussen de verschillende studierichtingen aan eenzelfde universiteit kunnen hierin verschillen bestaan.

Wanneer een student overstapt naar een andere studie en zijn beurs wenst te behouden dient hij/zij dit binnen één trimester en zeven weken te doen. Als de overstap na deze termijn plaatsvindt is het aan de LEA om te bepalen of een nieuwe beurs wordt verstrekt en hoe hoog deze zal zijn. Wanneer een student ziek wordt, zal de beurs normaal gesproken worden verlengd. De student komt evenwel niet in aanmerking voor sociale verzekeringsuitkeringen zolang hij/zij ingeschreven staat als student. In speciale gevallen (bijvoorbeeld ziekte of andere problemen) kan de beurs een jaar worden opgeschort en daarna weer worden gecontinueerd.

Zoals gezegd, op postgraduate (PhD of Master's) niveau zijn sinds kort van overheidswege wél eisen gesteld aan de studie- (of beter gezegd: onderzoeks-) prestaties. Omdat in het verleden het aantal jaren dat 'doctorate' studenten benodigden voor hun dissertatie (*thesis*) relatief groot was, heeft de Engelse overheid aan de *instellingen* streefcijfers ten aanzien van het aantal *postgraduate degrees* opgelegd. Dit zorgde voor druk op de instellingen, daar de bekostiging van instellingen (door de *Research Councils*) hieraan werd gekoppeld en financiële straffen werden opgelegd aan instellingen die niet aan de standaard voldeden. Deze regeling is zeer effectief gebleken.

### *Collegegeld*

Tot 1990 was de hoogte van de collegegelden voor alle studies hetzelfde (in 1989/90 ruim £ 600 voor een full-time undergraduate). De ommezwaai in het hoger-onderwijsbeleid van de Britse regering einde jaren tachtig heeft hier echter een einde aan gemaakt. Collegegelden werden drastisch verhoogd en gekoppeld aan de aard de studie. Hierbij stegen vooral de *fees* voor de studies die meer middelen benodigen (*sciences* en *medicine*) Hierbij dient te worden opgemerkt dat inkomsten uit collegegelden eigendom zijn van de instellingen. Parallel aan de verhoging van de collegegelden werd de rechtstreekse overheidsbekostiging van de instellingen verlaagd.

De instellingen zijn in beginsel vrij in de vaststelling van de te heffen collegegelden. Door de bekostigende centrale overheid worden echter jaarlijks normbedragen vastgesteld die voor vergoeding in het kader van de studiefinanciering (veelal via de lokale/gemeentelijke *Local Education Authorities*, de LEA's) in aanmerking komen. In de praktijk voegt het merendeel van de instellingen zich naar deze normbedragen <sup>9</sup>. Het normstellende collegegeld

<sup>9</sup> Aan de universiteiten van Oxford en Cambridge worden daarenboven *collegiate fees* gevraagd.

verschilt sedert het studiejaar 1991/92 per cluster van studierichtingen.

1. sociale wetenschappen en geesteswetenschappen (*classroom based courses*);
2. natuurwetenschappelijke en technische studies (*laboratory and workshop-based courses*);
3. medicijnen, diergeneeskunde en tandheelkunde (*clinical elements of medical, dental and veterinary courses*).

Voor het studiejaar 1993/94 gelden respectievelijk de volgende normbedragen voor de drie groepen: £ 1.300, £ 2.770 en £ 4.985.

Het gaat hier om de bedragen per jaar voltijdstudie. Collegegelden voor deeltijdstudenten worden door de instellingen naar rato van deeltijdfactoren aan de normbedragen gerelateerd. De normbedragen voor de *home and EC students* zijn niet van toepassing op *non-EC and overseas* studenten.

Alleen buitenlandse (*overseas*) studenten en studenten die niet voor de reguliere beurzen (*mandatory awards*, zie hiervoor) in aanmerking kunnen komen, dienen de collegegelden zelf te betalen. Omdat studenten van buiten de EG niet worden meegeteld bij de publieke bekostiging van de instellingen, zijn de collegegelden voor deze categorie van studenten in beginsel kostendekkend. Voor de overigen wordt het collegegeld (voor zover het niet hoger is dan het normbedrag) integraal via de LEA vergoed en rechtstreeks aan de instellingen overgemaakt. Slechts studenten met onvoldoende studieresultaten komen niet voor deze vergoeding in aanmerking; zij kunnen door de instelling de verdere inschrijving worden geweigerd.

Studenten die een tweede opleiding in het hoger onderwijs volgen, na eerder een eindexamen (*first degree*) in het hoger onderwijs behaald te hebben, dienen zelf het collegegeld te dragen. Ook opnieuw beginnende studenten, die eerder voortijdig een opleiding hadden afgebroken, dienen de *fees* zelf te betalen, tenzij ze in een zeer vroeg stadium zijn omgezaaid.

Het collegegeld voor de *research postgraduates* wordt in vele gevallen betaald door de *Research Councils*.

Voor 1993-94 is door het *Department for Education* het collegegeld in de *social sciences* (de *classroom based subjects*) verlaagd, zodat universiteiten niet meer worden geprikkeld om extra studenten in deze opleidingen aan te trekken en via deze studenten extra middelen aan te trekken. De overige collegegelden zijn recentelijk onderworpen aan een *cash freeze*.

#### *Status van promovendi*

Deelnemers aan de *postgraduate*-programma's hebben de status van student. Studenten kunnen als full-time of als part-time student aan het programma deelnemen. Bij de bekostiging wordt met dit verschil in status rekening gehouden. Voor wat betreft de voorziening in de kosten van levensonderhoud en studie zijn grofweg vier groepen studenten te onderscheiden. De eerste groep betreft de studenten die een betaalde baan hebben (aan een universiteit of in het bedrijfsleven) en in hun vrije tijd aan hun dissertatie werken. Deze mensen staan meestal als part-time student ingeschreven. De tweede groep betreft studenten die een beurs ontvangen van de *research councils* of van de *British Academy*. De hoogte van deze beurs is, vergeleken met de startsalaries in het bedrijfsleven, zo laag dat de vrees bestaat dat dit de besten uit het academisch systeem jaagt. De derde groep zijn de studenten die geen beurs ontvangen en ook geen betaald werk hebben. Deze studenten betalen hun studie uit eigen vermogen of uit bijdragen van derden (ouders, sponsors uit het bedrijfsleven). De vierde groep is qua omvang nog niet veel betekenend maar zal dit in de toekomst waarschijnlijk wel worden. Het betreft studenten met een *teaching assistantship*. Deze studenten hebben een contract met de universiteit op uurbasis, waarbij de universiteiten ervoor zorgen dat de omvang van het contract zodanig beperkt blijft dat de vergoeding nog als

beurs kan gelden. De reden voor de universiteiten om deze *teaching assistantships* te creëren komt voornamelijk voort uit de wens om bij de beoordelingen van hun onderzoeksactiviteiten zoveel mogelijk *PhD*-studenten te hebben. Daarnaast wordt het argument van de groeiende onderwijslast van de zittende staf genoemd.

#### *Prikkels voor efficiënt studiegenedrag*

De prikkels voor efficiënt studiegenedrag voortkomend uit individuele kosten als gevolg van studieleningen zijn in het Verenigd Koninkrijk in absolute zin niet hoog te noemen. Aangezien 41 procent van de studenten een lening ontvangt die ruim een kwart tot een derde van de studietoelage bepaalt, wordt echter in vergelijking met de andere onderzochte landen redelijk gescoord. Op basis van de wetenschap dat 75 procent van de studenten een beurs en 41 procent een lening ontvangt kan worden geconcludeerd dat de dekkingsgraad redelijk behoorlijk is. Wel moet worden bedacht dat Britse studenten ouderafhankelijk zijn. Op grond van de indirecte doch strenge voortgangscontrole kan gesteld worden dat er van het Britse stelsel van studiefinanciering een sterke stimulering tot een beperking van de verblijfsduur uitgaat.

## 6.6 Vlaanderen

### *Algemeen*

Voor studenten in het hoger onderwijs en leerlingen in het secundair onderwijs in België is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk enige vorm van studiefinanciering te ontvangen. Het doel van de wet betreffende de toekenning van studietoelagen en studieleningen (1971) is te voorkomen dat iemand wegens gebrek aan financiële middelen een studie waarvoor hij of zij geschikt is niet kan volgen. Het is echter volgens het ministerie niet de bedoeling door middel van studietoelagen iedereen naar het hoger onderwijs te loodsen.<sup>10</sup> De huidige wet op de studietoelagen dateert van 19 juli 1971. Het algemeen kader van deze wet is zowel in Vlaanderen als in Wallonië van kracht. Concrete regelingen zijn echter per gemeenschap bij decreet geregeld en kunnen derhalve voor beide landsdelen verschillen. Zo verschillen bijvoorbeeld specifieke normen voor 'minvermogenheid' en toegekende bedragen voor beide landsdelen.

Studietoelagen zijn bedoeld ter dekking van de kosten van levensonderhoud van studenten (of leerlingen) en ter dekking van de kosten van het door hen gevolgde onderwijs, zoals collegegeld, examengeld, leermiddelen en huisvesting. Op de studietoelagen mag derhalve geen beslag worden gelegd vanwege schulden die de studenten of hun wettelijke vertegenwoordiger zijn aangegaan<sup>11</sup>.

In het algemeen kader dat de wet van 19 juli 1971 vormt, is bepaald dat er twee vormen van studiefinanciering mogelijk zijn, namelijk studietoelagen en studieleningen. Aan beide vormen zou door middel van een Koninklijk Besluit nadere invulling worden gegeven. Voor wat betreft de studietoelagen is dat gedaan, maar voor de studieleningen moeten in Vlaanderen dergelijke aanvullende maatregelen nog worden getroffen. In de genoemde wet is bepaald dat over de studieleningen geen rente wordt berekend en dat studieleningen in drie situaties kunnen worden verleend:

1. Ter aanvulling op studietoelagen;
2. Aan studenten die geen studietoelagen kunnen ontvangen, maar wel aan een erkende instelling studeren;
3. Aan studenten die reeds in het bezit zijn van een diploma van hoger onderwijs en die gespecialiseerd onderwijs volgen dat aansluit bij de voorgaande opleiding of aan degenen die onder leiding van een promotor de titel van doctor of geaggregeerde willen halen.

<sup>10]</sup> Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, brochure *Studietoelagen*, (1992).

<sup>11]</sup> Wet van 19 juli 1971 betreffende de toekenning van studietoelagen en studieleningen, art. 5.

Omdat er op het gebied van studieleningen nog geen concrete voorzieningen zijn getroffen, hebben de universitaire instellingen zelf maatregelen getroffen om bepaalde categorieën studenten financieel terzijde staan. Dat kan gebeuren aan de hand van toelagen of door het verstrekken van leningen. De categorieën studenten die voor dergelijke vervangende financieringsmogelijkheden in aanmerking komen zijn studenten waarvan de ouders weigeren een bijdrage te leveren aan de studiekosten van hun kinderen of studenten die vanwege slechte studieprestaties hun recht op studietoelagen van het Rijk hebben verspeeld.

#### *Criteria voor studiefinanciering*

Om in het hoger onderwijs een studietoelage te kunnen ontvangen, moet de student aan verschillende criteria voldoen.

Ten eerste is er sprake van een nationaliteitsvereiste. De kandidaat moet Belg zijn, kind zijn van een onderdaan van een lidstaat van de Europese Gemeenschap die in België arbeid verricht of verricht heeft, erkend politiek vluchteling zijn of vreemdeling zijn die ten minste twee jaar met gezin in België verblijft. Voorts worden studietoelagen alleen verstrekt aan studenten die onderwijs volgen aan een instelling voor hoger onderwijs, die door de Staat wordt georganiseerd, gesubsidieerd of erkend. Ten derde moet een student financieel ten laste komen van een ander natuurlijk persoon, zoals zijn ouders of echtgenote. Ook wezen, zelfstandigen (ouder onafhankelijken) en erkende vluchtelingen kunnen in aanmerking voor een studietoelage komen. Ten vierde moet een student aan enkele financiële voorwaarden voldoen wil hij in aanmerking komen voor een studietoelage. Het belangrijkste principe op basis waarvan studietoelagen toegekend kunnen worden is namelijk *minvermogenheid*. Tenslotte moeten studenten, die in aanmerking willen komen voor een studietoelage of een studielening, voldoen aan bepaalde prestatie-eisen. Er kan nog worden opgemerkt dat er geen leeftijdsgrenzen zijn gesteld aan de toegang tot het hoger onderwijs en het verkrijgen van studietoelagen.

Voor het vaststellen van de bedragen van de studietoelagen en -leningen wordt ondermeer rekening gehouden met de uitgaven voor inschrijfgeld, examengeld, 'studiegerief', levensonderhoud, kostgeld en reiskosten. Bij de berekening van de hoogte van de studietoelage per individuele aanvrager worden de volgende elementen in ogenschouw genomen:

1. het gezinsinkomen
2. het aantal personen ten laste van het gezinshoofd
3. de minimum en maximum inkomensgrens <sup>12</sup> (min- en meervermogen)
4. de standaardbedragen (voor een volledige studietoelage)

Minvermogenheid wordt bepaald aan de hand van inkomensgrenzen. Om recht te hebben op een studietoelage mag het inkomen van een student en/of dat van de personen van wie hij ten laste komt deze inkomensgrens niet overschrijden. Dit bedrag verschilt al naar gelang het aantal personen dat ten laste van het gezinshoofd komt. Ieder jaar wordt een tabel met de maximum- en minimuminkomensgrenzen vastgesteld. Als het inkomen van een student of dat van de persoon(en) van wie hij ten laste komt lager of gelijk is aan de minimum-inkomensgrens, kan de kandidaat voor een volledige studietoelage in aanmerking komen. Hierbij moet nog worden opgemerkt dat het volgende onder het 'inkomen' wordt verstaan: het inkomen in het tweede jaar voor het betreffende academische jaar, dat bestaat uit de belastbare inkomsten van de student of de persoon(en) waarvan hij ten laste komt.

<sup>12</sup> De minimumgrens duidt het inkomen aan tot waar de kandidaat een volledige studietoelage geniet. De maximumgrens duidt op het inkomen waar vanaf geen toelage meer wordt verleend.

Als het inkomen zich situeert tussen de minimumgrens en de maximumgrens, wordt een toelage toegekend gelijk aan de volledige studietoelage vermenigvuldigd met de coëfficiënt van de formule:

bedrag maximumgrens - gezinsinkomen
bedrag maximumgrens - bedrag minimumgrens

Voor een gezin met twee personen 'ten laste' was in 1992 de minimumgrens BF 377.460 en de maximumgrens BF 727.650 (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Studietoelagen)

Als het inkomen van een student of van degene waarvan hij ten laste komt zich beneden de minimum grens bevindt, heeft een student recht op een volledige studietoelage. De bedragen van een volledige studietoelage verschillen voor zogenaamde kamerstudenten, spoorstudenten en thuisstudenten. Deze bedragen zijn:

91.000 BF voor kamerstudenten

60.300 BF voor spoorstudenten

55.000 BF voor thuisstudenten.

Studenten van wie het inkomen lager of gelijk is aan 10 procent van de maximum-inkomensgrens krijgen anderhalf keer de volledige studietoelage.

De verschillende individuele omstandigheden bepalen dat de hoogte van de studietoelage van student tot student varieert. In de volgende tabel zijn de gemiddeld toegekende bedragen en het aantal ontvangende studenten weergegeven.

**Tabel 6.3 Studietoelagen in het Belgische hoger onderwijs**

Academiejaar	UO en HOLT	UO en HOLT	HOKT	HOKT
	Aantal toekenningen	Gemiddelde toelage (BF)	Aantal toekenningen	Gemiddelde toelage (BF)
1988-1989	20.942	45.835	20.175	42.904
1989-1990	20.469	45.606	19.399	42.821
1990-1991	20.422	46.254	19.576	44.324
1991-1992 <sup>1)</sup>	17.123	46.811	16.903	42.108

Bron: Sociale Dienst Katholieke Universiteit Leuven  
Department Onderwijs, 1992.

<sup>1)</sup> Toestand op 09-07-1992.

Als het aantal toekenningen wordt gerelateerd aan het aantal studenten blijkt dat ongeveer 23 procent van de studenten in het hoger onderwijs een studietoelage ontvangt.

De uitgaven van een student betreffen doorgaans de meest essentiële levensbehoeften en de kosten voor onderwijs. Voor de belangrijkste kostenposten van studenten bestaan normatieve bedragen. Bij de berekening van de studietoelagen wordt met deze bedragen rekening gehouden, alsmede met de kinderbijslag-regeling en de mogelijkheden tot belastingaftrek voor ouders met kinderen.

Studietoelagen worden toegekend door de Dienst voor Studietoelagen van het Vlaamse Ministerie van Onderwijs. De studietoelage wordt in België in één of twee termijnen direct uitgekeerd aan de student. Overigens kan hier worden opgemerkt dat studietoelagen slechts voor één jaar worden toegekend. Ieder



jaar wordt opnieuw bezien of de betreffende student voor studiefinanciering in aanmerking komt.

Naast eventuele studietoelagen ontvangen ouders van studenten kinderbijslag. Men komt in aanmerking voor kinderbijslag tot de maand waarin men 25 jaar wordt. Voor studenten gelden de volgende maandelijkse bedragen afhankelijk van het aantal kinderen in het gezin:

Eén kind in gezin	BF 3.748
Twee kinderen	BF 5.791
Drie of meer kinderen	BF 7.983

In België zijn ouders onderhoudsplichtig ten aanzien van hun kinderen. Ook studenten verkeren in het algemeen in een ouderafhankelijke positie<sup>13</sup>. Derhalve wordt van de meeste ouders een bijdrage in de studiekosten verwacht. De hoogte van deze bijdrage hangt af van de hoogte van het gezinsinkomen. Problemen ontstaan dikwijls als de ouders weigeren een (voldoende) bijdrage te leveren. In dergelijke situaties tracht de Sociale Dienst van de betreffende onderwijsinstelling de studenten te helpen door bijvoorbeeld het aanbieden van een lening of beurs. Soms bemiddelt deze Sociale Dienst in het verkrijgen van een sociale uitkering voor een dergelijke student.

Aan gezinnen met kinderen kan een belastingvermindering worden toegekend. Het belastingvoordeel voor ouders is afhankelijk van het aantal kinderen dat hen ten laste komt. Voor een gezin met twee kinderen bedraagt deze belastingvermindering BF 22.500 per jaar.

Studenten met een studietoelagen mogen zonder beperkingen bijverdienen. Gezien de stringente prestatie-eisen in de studiefinanciering zijn de feitelijke mogelijkheden hiertoe echter beperkt.

Tenslotte is het vermeldenswaardig dat in de sfeer van studentenvoorzieningen de studenten indirect worden gesubsidieerd. Het betreft hier bijvoorbeeld goedkope maaltijden in het universiteitsrestaurant (alma), relatief goedkope studenten-huisvesting en sportfaciliteiten. Volgens een schatting wordt een gemiddelde student langs deze weg voor een bedrag van ruwweg BF 7.000 per jaar gesubsidieerd.

#### *Studievoortgangscontrolle*

In het Belgische systeem van hoger onderwijs is expliciet een koppeling tussen studievoortgang en het recht op studiefinanciering opgenomen. Aan het eind van ieder studiejaar wordt gekeken of de individuele student geslaagd is voor het hele programma van dat jaar. Als een student niet geslaagd is voor een geheel studiejaar, komt hij het volgende jaar niet in aanmerking voor een studietoelage. Om in aanmerking te komen voor een studietoelage moet een student namelijk voor het voorafgaande school- of studiejaar geslaagd zijn, hetzij geslaagd zijn voor een centrale examencommissie, hetzij voldoen aan de wettelijk of reglementair bepaalde toelatingsvoorwaarden tot bepaalde studiecycli. Een periode van ziekte doet aan deze regeling geen afbreuk. In sommige gevallen kunnen de individuele instellingen wel een regeling treffen met de betrokken student, als deze bijvoorbeeld om goede redenen net de gestelde prestatievereisten niet heeft gehaald. Dit gebeurt echter bij hoge uitzondering.

Uitzonderingen daargelaten, komt een student in principe alleen in aanmerking voor een studietoelage voor een studie die van een hoger niveau is dan een eventueel daaraan voorafgaande studie (al dan niet met een studietoe-

<sup>13]</sup> Slechts kleine groepen studenten nemen een ouderafhankelijke positie in, zoals wezen en zelfstandigen. Men kan echter pas de status van zelfstandige verkrijgen als men kan aantonen dat men 18 maanden of langer 'voldoende' eigen inkomen heeft genoten.

lage). Om recht te houden op een eventuele studietoelage is het een Belgische student derhalve niet geoorloofd een jaar over te doen (*bissen*) noch een jaar te volgen op een niveau dat gelijk is aan of lager is dan het niveau van onderwijs dat reeds, al dan niet met toekenning van een studietoelage, is gevolgd.

Aan studenten die niet aan de hierboven vermelde voorwaarden voldoen mag echter wel een studielening worden verleend. Aangezien er op het gebied van studieleningen wettelijk nog niets is geregeld, worden dergelijke activiteiten door de individuele hoger onderwijsinstellingen ondernomen.

Studenten die de universitaire studie onderbreken om over te schakelen naar hoger onderwijs dat op een lager niveau gerangschikt wordt, kunnen slechts een studietoelage genieten indien zij in hun laatste universitaire jaar geslaagd zijn of indien zij op dat lagere niveau reeds een jaar met vrucht hebben beëindigd. Dit geldt niet voor studenten die reeds een universitaire studie hebben afgerond.

Wanneer een student reeds een volledige studie in het HOLT of universitair onderwijs heeft gevolgd, wordt geen studietoelage meer toegekend. Wel kunnen studenten in aanmerking komen voor een studielening als zij gespecialiseerd onderwijs volgen dat aansluit bij de voorgaande opleiding of, onder leiding van een promotor, de titel van doctor willen halen. Dergelijke leningen moeten door de Sociale Dienst van een universiteit worden toegekend.

De aard van het Belgische systeem van voortgangscntrole maakt de koppeling aan het recht op studiefinanciering relatief eenvoudig. Doordat studenten ieder jaar 100 procent van het gestelde studieprogramma moeten halen, willen zij in aanmerking komen voor een studietoelage, kan het systeem als vrij hard worden betiteld. Toch blijken de meeste problemen op het gebied van studiefinanciering zich voor te doen in de sfeer van de ouderlijke bijdragen.

#### *Collegegeld*

Er zijn wat betreft de hoogte van het collegegeld dat ze verschuldigd zijn verschillen tussen studenten aan het universitair onderwijs (UO), het HOLT en het HOKT. Tevens wordt onderscheid gemaakt naar studenten die geen studietoelage ontvangen, studenten die net geen studietoelage ontvangen (het ouderlijk inkomen van de betreffende studenten ligt minder dan BF 50.000 boven de maximumgrens waarboven de studenten niet meer voor studietoelagen in aanmerking komen) en studenten die wel studietoelagen genieten. De hoogte van de collegegelden wordt door overkoepelende organisaties vastgesteld. Voor de universiteiten geldt op dit moment dat de examengelden bij het collegegeld zijn inbegrepen. Alleen voor de tweede zittingsperiode (september) moet soms een extra bijdrage (tussen BF 1000 en BF 1500) worden betaald. In de volgende tabel staan de bedragen voor de universiteiten voor het studiejaar 1992/93 genoemd.

**Tabel 6.4** Collegegeld UO 1992/93

---

Collegegeld UO (in BF)	
Student zonder studietoelage	17.000
Student net zonder studietoelage	9.000
Student met studietoelage	3.500

---

Bron: CSHOB.

Voor het HOLT en het HOKT geldt dat de hoogte van de collegegelden varieert per instelling. De Vrije (particuliere) gesubsidieerde instellingen vragen een hoger collegegeld (0 - 30.000 BF) dan de Rijksscholen (0 - 5.000 BF). Momenteel is er een discussie gaande of er voor alle HOBU-instellingen een standaard bedrag aan collegegeld moet worden gevraagd of niet. Tot nu toe is het vrij bepaald, zodat er zelfs enkele instellingen zijn die geen collegegeld vragen.

#### *Status van promovendi*

De status van doctorandi (promovendi) is zeer verschillend. Een aantal behoort tot het assisterend academisch personeel (AAP) van de universiteiten en deze worden vanuit de universiteitsmiddelen betaald. Zij dienen een gedeelte van hun tijd aan onderwijs aan eerste en tweede cyclus studenten te besteden. Anderen worden aangesteld voor een periode van vier jaar op basis van 'kredieten voor onderzoek' (NFWO) of 'kredieten voor gericht onderzoek' (IWONI-IWT). Nog anderen werken mee aan contractonderzoek en kunnen mede op basis daarvan soms promoveren. Tenslotte kunnen ook personen die werkzaam zijn buiten de universiteit aan een doctoraat werken.

#### *Prikkels voor efficiënt studiegedrag*

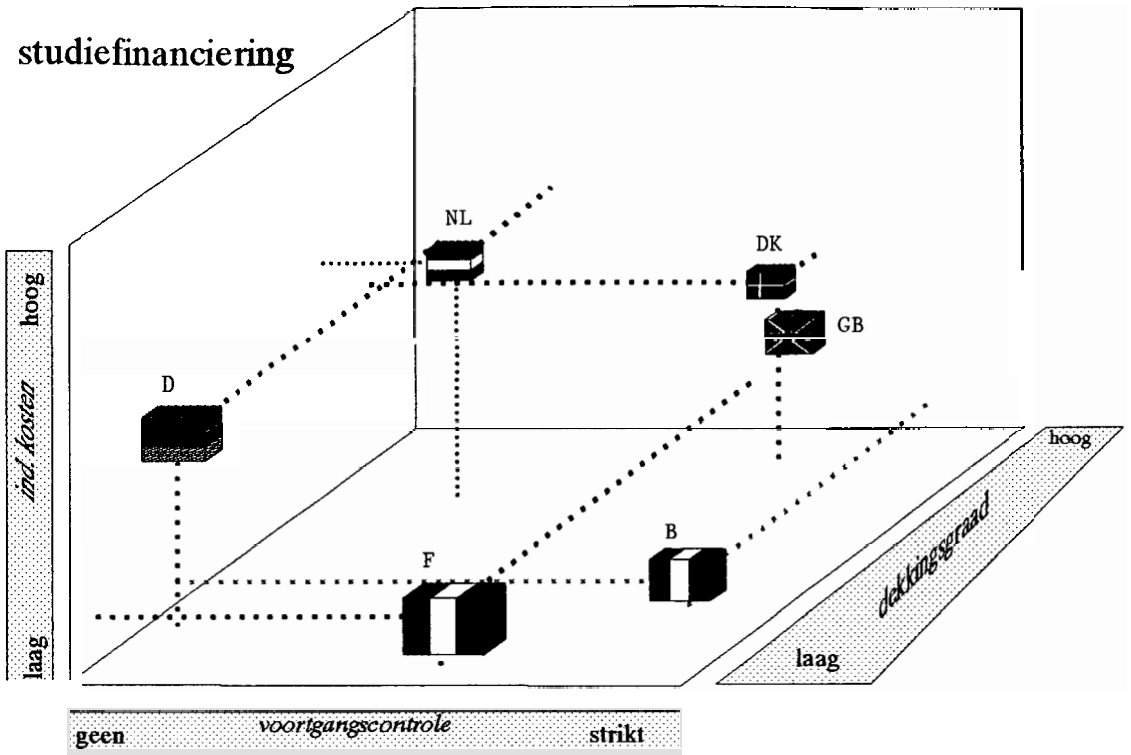
Van het Belgische stelsel van studiefinanciering gaan nauwelijks prikkels uit tot efficiënt studiegedrag wat betreft de individuele toekomstige kosten. Er worden officieel geen leningen aan studenten verstrekt. Wat betreft de dekingsgraad worden studenten ook niet erg gestimuleerd om de studie zo snel mogelijk af te ronden, omdat slechts een beperkt deel (23%) van de studenten studiefinanciering ontvangt, die in de meeste gevallen niet kostendekkend is. Studenten worden als ouderafhankelijk beschouwd. Echter de strenge studievoortgangscntrole zorgt voor een sterke stimulans de verblijfsduur in het hoger onderwijs zo veel mogelijk te beperken. Als een jaar niet geheel succesvol wordt afgesloten, moet het gehele jaar opnieuw worden overgedaan, en wel zonder studietoelage.

## 6.7 Conclusies

Aan de hand van de beschrijvingen van de stelsels van studiefinanciering in de onderzochte landen in de voorgaande paragrafen worden deze stelsels op basis van de in paragraaf 4.1 opgestelde dimensies aan elkaar gerelateerd. De vergelijking wordt bemoeilijkt doordat de stelsels in een aantal opzichten van elkaar verschillen. Er moet niet alleen naar de scores op de betreffende dimensie worden gekeken, maar deze scores dienen ook te worden afgewogen tegen bijvoorbeeld de grootte van de populatie waarop het stelsel betrekking heeft.

In figuur 6.1 zijn de scoringsposities van de onderzochte landen op de drie dimensies weergegeven. Uit deze figuur kan worden afgelezen hoe groot de prikkels tot efficiënt studiegedrag van de onderzochte stelsels van studiefinanciering zijn en hoe de beschreven stelsels zich tot elkaar en het Nederlandse stelsel verhouden. In figuur 6.1 vertegenwoordigt de diagonaal van links onder naar rechts boven de lijn van de stelsels met de minste prikkels naar de stelsels met de meeste prikkels tot efficiënt studiegedrag. Voor een vergelijking van landen die niet op de diagonaal liggen, zou een normatieve waardering van de drie dimensies ten opzichte van elkaar nodig zijn. De vraag over een wegging van de verschillende dimensies valt buiten het kader van dit rapport. Met andere woorden, er wordt hier geen oordeel gegeven over welke dimensie meer of minder prikkels bevat voor efficiënt studiegedrag. Wel kan een verschillende positionering van de landen worden aangegeven.

Figuur 6.1 Positionering van studiefinancieringsmodellen



Bron: CSHOB.

De algemene conclusie die uit figuur 6.1 kan worden getrokken is dat de Deense en Britse stelsels van studiefinanciering de meeste prikkels tot efficiënt studiegedrag bevatten en het Duitse stelsel de minste. Voor het Belgische en Franse stelsel van studiefinanciering geldt dat het weinig prikkels bevat wat betreft de dekkingsgraad en de individuele kosten. Echter het Franse stelsel scoort redelijk op de studievoortgangscontrole terwijl het Belgische stelsel daar strikt scoort. Het Nederlandse stelsel van studiefinanciering scoort juist relatief hoog wat betreft de individuele kosten voor de studenten, alhoewel die in geen van alle stelsels écht hoog zijn, en wat betreft de dekkingsgraad. De studievoortgangscontrole is in het Nederlandse stelsel nog beperkt. Om eerder aangegeven redenen kan geen duidelijke rangorde tussen de verschillende stelsels worden aangegeven.

De posities van de verschillende stelsels kunnen als volgt worden beargumenteerd. De Belgische positie wordt bepaald doordat er geen studieleningen worden verstrekt, aan slechts 23 procent van de studenten beurzen worden toegekend, die doorgaans niet volledig kostendekkend zijn en door het feit dat studenten ieder jaar voor alle vakken moeten slagen 'op straffe van' het jaar doubleren zonder voortzetting van de studiefinanciering.

In Denemarken ontvangen alle studenten een beurs en maakt 40 procent van de studenten gebruik van een aanvullende lening. De lening staat na de studie uit tegen marktrente. De leningen bepalen ongeveer een kwart van alle uitgaven voor studiefinanciering. De studietoelage is voor studenten van 19 jaar of ouder onafhankelijk van het ouderlijk inkomen. Studenten zijn tot een bepaald bedrag vrij bij te verdienen. Als een student voor studiefinanciering in aanmerking wil komen, moet hij aan al de onderwijsverplichtingen van het afgelopen jaar hebben voldaan. Hij heeft tweemaal de mogelijkheid een extra half jaar herexamens voor te bereiden.

De Duitse situatie wordt gekenmerkt door een studiefinancieringsstelsel, de BAFöG, dat ongeveer 30 procent van de studenten van een toelage voorziet. Hiervan is 50 procent een gift en 50 procent een renteloze lening, die binnen vijf jaar na het beëindigen van de studie moet worden terugbetaald. Tot 1990 bestond de gehele toelage uit een renteloze lening. Doorgaans is de toelage niet kostendekkend. Er is geen sprake van voortgangscontrole, behoudens dat in het vierde semester een *Zwischenprüfung* gehaald moet worden om verder voor BAFöG in aanmerking te komen. Het Duitse systeem kent positieve financiële prikkels die studenten met BAFöG stimuleren snel af te studeren, omdat dan een deel van de studieschuld wordt kwijtgescholden. In de praktijk blijkt deze maatregel weinig effect te hebben.

In Frankrijk ontvangt 25 procent van de studenten een studietoelage, waarvan ongeveer 95 procent in de vorm van beurzen wordt uitgekeerd. Deze dekken in de regel slechts de helft van de kosten van de studenten. Ongeveer 5 procent wordt uitgekeerd in de vorm van leningen. De studievoortgangscontrole is alleen van toepassing op studenten met een inkomensafhankelijke studietoelage. Zij moeten het voorgaande jaar met succes hebben doorlopen. Aangezien een beperkt aantal studenten een studietoelage ontvangt die bovendien slechts de helft van de kosten dekt, kunnen de hieruit voortvloeiende prikkels voor efficiënt studiegedrag niet zo hoog worden ingeschat als bij Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en België.

Ongeveer 75 procent van de Britse studenten ontvangt een beurs die niet geheel kostendekkend zijn, aangezien studenten als ouderafhankelijk worden beschouwd. Naast de beurzen ontvangt ongeveer 41 procent van de studenten een inflatie-geïndexeerde lening. Indirect is er in het Verenigd Koninkrijk een strenge studievoortgangscontrole. Als studenten niet voldoen aan al hun

onderwijsverplichtingen per jaar, worden zij van de betreffende universiteit uitgeschreven, uitzonderlijke gevallen daargelaten.

In Nederland ontvangt iedere student een basisbeurs en eventueel een aanvullende lening en soms een aanvullende beurs. Een groot deel van de Nederlandse studenten bouwt een studieschuld op. De dekkingsgraad is redelijk hoog aangezien alle studenten een forse studietoelage ontvangen. Recente maatregelen hebben enige studievoortgangscntrole ingevoerd, waarbij de sanctie van onzetting van de beurs in een lening voor hogere individuele kosten zorgt.

# Appendix

## Overzicht systemen van studiefinanciering (situatie 1993)

In hoofdstuk 6 zijn de stelsels van studiefinanciering van België, Denemarken, Duitsland, Engeland en Frankrijk beschreven. In genoemd hoofdstuk wordt tevens informatie verschaft omtrent de bijdragen van de overheid ter tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud van de studenten in het hoger onderwijs. Deze bijdragen lopen via de student (basisbeurs, eventueel in combinatie met een studielening) en, in veel gevallen, via hun ouders of verzorgers (fiscale tegemoetkomingen, kinderbijslag). De eerste component noemen we de *directe* studiefinanciering<sup>14</sup>, de tweede de *indirecte* studiefinanciering. Tot de tweede categorie kunnen ook nog worden gerekend de bijdragen die de overheid verstrekt in de vorm van kostprijsverlagende subsidies ten behoeve van de exploitatie van mensae en studenten woonvoorzieningen en ten behoeve van de ziektekostenverzekeringen. De gegevens omtrent deze indirecte uitgaven voor studiefinanciering zijn moeilijk in kaart te brengen, omdat veel van de gewenste informatie in de fiscale sfeer ligt of anderszins minder eenvoudig identificeerbaar zijn dan rechtstreekse overheidsuitgaven.

In deze appendix wordt een kort overzicht van de uitgaven voor studiefinanciering en aanverwante regelingen per land verstrekt. Deze gegevens monden uit in tabel 6.6 aan het einde van deze appendix, die ten grondslag ligt aan de positionering van de diverse studiefinancieringsstelsels in figuur 6.1.

In de onderzochte landen zijn de stelsels van studiefinanciering zijn qua opzet soms zeer verschillend, niet alleen wat betreft het directe deel van de studiefinanciering, maar vooral ook wat betreft het indirecte deel daarvan. Veelal is (een gedeelte van) het bedrag dat studenten aan studiefinanciering ontvangen afhankelijk van het ouderlijk inkomen (en soms het eigen inkomen of dat van de partner). De kwantificering van deze component van de studiefinanciering kan eenvoudig als gemiddelde bedrag per student worden becijferd, zonder daarbij rekening te houden met de inkomenspositie van ouders/verzorgers of uitzonderingsposities voor bepaalde categorieën van studenten. Dergelijke berekeningen zijn noodgedwongen zeer grof, maar voor een inventariserend onderzoek als het onderhavige niettemin bruikbaar. Als echter sprake is van indirecte studiefinanciering door middel van enerzijds belastingfaciliteiten voor ouders en anderzijds studentenvoorzieningen, wordt toerekening aanzienlijk lastiger. De individuele ouderlijke inkomenssituatie bepaalt immers in sterke mate de hoogte van de fiscale tegemoetkomingen aan (de ouders van) studenten. Bovendien worden de lasten vaak door verschillende departementen gedragen. Eventuele berekeningen van de uitgaven in verband met dergelijke regelingen zijn daarom met zeer veel onzekerheden omgeven en worden in de praktijk zelden gemaakt.

De meest recente studie die een totaalbeeld tracht te scheppen inzake de uitgaven voor studiefinanciering is verricht door Van Oijen en collega-onderzoekers<sup>15</sup>. Hierbij zijn zowel de directe als de geschatte indirecte uitgaven voor studiefinanciering uitgedrukt per student. De bevindingen zijn hieronder kort weergegeven. Aangekend dient te worden dat de gepresenteerde gegevens veelal betrekking hebben op het jaar 1989 en daarmee enigszins gedateerd zijn. Voor Nederland kan nog wel een becijfering op basis van meer recente gegevens worden gepresenteerd.

<sup>14]</sup> Voor zover collegegelden worden vergoed aan studenten in de bedragen die zij ontvangen aan studiefinanciering, moeten die worden afgetrokken van de uitgaven voor studiefinanciering, omdat het om bedragen gaat die anders veelal direct aan de instellingen zouden worden overhandigd.

<sup>15]</sup> P. van Oijen, E. Smid en R. Broekmeulen, *Internationale vergelijking studiefinanciering voor studenten in het hoger onderwijs*, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 1990.

## *Samenvatting bevindingen Van Oijen (e.a.)*

### *België (Vlaanderen)*

In België is in 1989 per student een gemiddelde studietoelage van f 715 per jaar verstrekt. Hiervan moet f 400 worden afgetrokken die ter compensatie voor collegegelden is verleend. Daarnaast is berekend dat per student gemiddeld f 1.800 aan kinderbijslag is uitgekeerd, f 500 aan belastingaftrek is verstrekt, en f 300 in de sfeer van studentenvoorzieningen per student is overgedragen.

### *Denemarken*

In Denemarken hebben studenten gemiddeld f 6.662 aan studiefinanciering in de vorm van beurzen (f 652) en leningen (f 254) ontvangen (de bedragen tussen haakjes zijn standaard bedragen per maand, geen gemiddelden). Daarnaast worden nagenoeg geen aanvullende subsidies verstrekt. Er wordt geen collegegeld geheven.

### *Duitsland*

Per ingeschreven student is in 1989 in Duitsland f 1.438 aan BAföG verleend. Daarnaast ontving een student gemiddeld aan kinderbijslag f 900, aan belastingvoordelen f 1.500 en aan studentenvoorzieningen f 500. Er wordt geen collegegeld geheven.

### *Engeland (+ Wales)*

In prijzen van 1989 werd in 1987/88 (meest recente gegevens) gemiddeld f 3.131 aan beurzen en toeslagen aan een student verstrekt. Correctie voor collegegelden (waarvoor niet iedere beursstudent compensatie ontvangt) brengt de gemiddelde studiefinanciering per student op f 2.430 per jaar. De gemiddelde studiefinanciering per student wordt met ongeveer f 1.000 verhoogd door (a) een geringe groep studenten (tot 18 jaar) die voor kinderbijslag in aanmerking komt, (b) een groep oudere studenten die nog in aanmerking komen voor een lichte belastingaftrek en (c) een groot aantal studenten dat huursubsidie ontvangt en tijdens de zomermaanden sociale uitkeringen ontvangt.

### *Frankrijk*

Na aftrek van het gemiddelde inschrijfgeld van f 100 per student ontving een Franse student in 1989 gemiddeld f 700 aan beurzen. Aan kinderbijslag ontving een student gemiddeld f 250, alhoewel slechts een kwart van de studenten daarvoor in aanmerking kwam. Belastingaftrek leverde de gemiddelde student f 950 per jaar op. Daarnaast genoot een student gemiddeld f 310 aan overige voorzieningen.

### *Nederland*

In het kader van de WSF 18+ ontving een Nederlandse hoger onderwijsstudent in 1989 gemiddeld f 5.855 per jaar. Als het collegegeld daarop in mindering wordt gebracht, blijft er een bedrag van f 4.150 over. Voor de overige niet-WSF studenten kan aan kinderbijslag, huursubsidie en overige tegemoetkomingen ongeveer gemiddeld f 300 per ingeschreven hoger onderwijsstudent worden gecijferd.

### *Vergelijkend overzicht*

Naast het overzicht van Van Oijen (e.a.) heeft het Centraal Planbureau in 1993 een overzicht gepubliceerd van de totale overheidsbijdrage aan hoger onderwijsstudenten. Tabel 6.5 geeft een overzicht van de tegemoetkomingen in het kader van de directe en indirecte studiefinanciering per student in de verschillende landen <sup>16</sup>.

<sup>16]</sup> Zie: Centraal Planbureau, *Het Nederlandse Onderwijs en Opleidingspeil in internationaal perspectief*, Werkdocument Nr. 63, november 1993, CPB, Den Haag.



Uit de tabel kan worden geconcludeerd dat in Nederland de uitgaven voor studiefinanciering (uitgedrukt per student) zich in 1989 in een middenpositie bevinden in relatie tot een aantal West-Europese landen. Een tweede conclusie is dat de stelsels in Denemarken en Nederland relatief hoge uitgaven voor de directe ondersteuning van studenten met zich meebrengen. In de overige landen is het aandeel van de indirecte studiefinanciering relatief hoger.

**Tabel 6.5 Totale overheidsbijdrage aan hoger onderwijsstudenten in de vorm van directe en indirecte studiefinanciering, in gulden, 1989**

Type bijdrage	België	Denemarken	Duitsland <sup>1)</sup>	Eng/Wales	Frankrijk	Nederland
Netto studiefinanciering	315	6.662	1.438	2.430	700	4.150
Kinderbijslag	1.800	-	900	↓	250	↓
Belastingaftrek	500	-	1.500	1.000	950	300
Studentenvoorzieningen	300	-	500	↑	310	↑
Totaal	2.915	6.662	4.338	3.430	2.210	4.450

Bron: CPB, 1993.

- <sup>1)</sup> Het bedrag dat hier wordt opgegeven voor de belastingaftrek is gebaseerd op gegevens over de *Kinderfreibeträge* en *Ausbildungsfreibeträge*. De gegevens met betrekking tot het *Ausbildungsfreibetrag* voor uitwonende studenten die hiervoor zijn gehanteerd wijken af van de bedragen genoemd in Van Oijen e.a. Voor 1989 is het *Ausbildungsfreibetrag* voor uitwonenden namelijk DM 4.200 in plaats van het (foutieve) bedrag (DM 6.600) genoemd in Van Oijen e.a.

#### *Recente ontwikkelingen en recente situatiebeschrijving*

De door Van Oijen (e.a.) beschreven situatie had betrekking op de periode 1988-1990. Nadien hebben zich enkele wijzigingen voorgedaan. Hieronder worden de recente ontwikkelingen en de meest recente situatie met betrekking tot de financiële positie van studenten per land beschreven.

In de vergelijkingen staan de nationale valuta vermeld. Omdat de data die hier volgen betrekking hebben op de studie jaren 1991 tot 1994 zijn de gegevens niet omgezet in *Purchasing Power Parities* (PPP's).

#### *Duitsland*

*Ontwikkelingen:* Met ingang van 1990 wordt de BAFöG voor de helft als een beurs uitgekeerd. Voorheen was de BAFöG voor de volle 100 procent een lening.

*Situatie:* In Duitsland worden geen collegegelden geheven, wel een Sozialbeitrag van ± DM 120 tot DM 160 per jaar. De studiefinanciering (BAFöG en enkele particuliere beurzen voor begaafde studenten) BAFöG wordt voor 50 procent verstrekt in de vorm van een beurs en voor 50 procent in de vorm van een lening. Studiefinanciering is echter inkomensafhankelijk. Studenten waarvan het ouderlijk inkomen DM 65.000 of hoger is komen niet in aanmerking voor BAFöG. Met een ouderlijk inkomen tussen de DM 40.000 en DM 65.000 krijgen studenten gedeeltelijke BAFöG en studenten waarvan de ouders minder dan DM 40.000 per jaar verdienen krijgen maximale BAFöG van DM 640 voor thuiswonende studenten en DM 795 voor uitwonende studenten per maand. De BAFöG kan verhoogd worden met een Huurtoeslag (*Mietzuschuss*) van maximaal DM 145 per maand en een Ziektekostenverzekeringstoeslag van DM 70 per maand. In de huidige Bondsrepubliek ontvangt ongeveer 37 procent van de studenten BAFöG. Alle ouders van studerende kinderen hebben echter belastingaftrek mogelijkheden, namelijk het *Kinderfreibetrag* en het *Ausbildungsfreibetrag* en recht op kinderbijslag. De kinderbijslag per student bedraagt ongeveer DM 900 per jaar. De belastingaftrek kan afhankelijk van het ouderlijk inkomen en de woonsituatie van de student oplopen tot een bedrag tussen DM 200 en DM 400 per maand. De totale uitgaven voor studentenvoorzieningen duiden er op dat studenten

gemiddeld ongeveer DM 500 per jaar ontvangen aan kortingen op maaltijden en huisvesting (berekend aan de hand van totaal budget voor *Studentenwerke* gedeeld door het aantal studenten). Er is geen studievoortgangscntrole, studenten hebben de mogelijkheid om bij te verdienen. Als men BAFöG ontvangt mag men maximaal DM 6.750 bruto per jaar bijverdienen zonder gekort te worden op de studiefinanciering.

### *Engeland*

*Ontwikkelingen:* Met ingang van 1990 is het beursbedrag eenmalig aanzienlijk verhoogd (met ongeveer 25%), en sindsdien bevroren. De leenfaciliteit bestaat sinds dat jaar en is daarna gestaag uitgebreid. De indirecte studiefinanciering is echter vrijwel afgebouwd. Per saldo leidt een en ander tot een toename van het uitgekeerde bedrag per student.

*Situatie:* In het VK worden collegegelden geheven. De hoogte is afhankelijk van de studierichting. Er zijn drie niveaus te onderkennen: £ 1.300, £ 2.770 en £4.985 per jaar. De collegegelden worden voor nagenoeg alle studenten geheel vergoed door de overheid, omdat in nagenoeg alle gevallen de lokale overheden het verschuldigde collegegeld direct aan de instellingen van hoger onderwijs vergoeden. De studenten ontvangen zelf geen directe compensatie voor te betalen collegegelden. Buitenlandse studenten moeten de collegegelden zelf betalen. Wat betreft de directe studiefinanciering kan worden opgemerkt dat er twee soorten beurzen zijn, *mandatory* en *discretionary awards*. De *mandatory awards* zijn inkomensafhankelijk (van de ouders en/of student) en worden vastgesteld op basis van landelijke normen voor de kosten van levensonderhoud. *Discretionary awards*, verstrekt door lokale overheden, zijn er voor studenten die niet in aanmerking komen voor *mandatory awards* maar toch financiële steun behoeven. De *mandatory awards*, veruit de grootste groep zijn maximaal £ 2.265 per jaar. Daarnaast kunnen studenten per jaar £ 715 lenen. De hoogte van de beurs is afhankelijk van het ouderlijk inkomen. Ongeveer 75 procent van de studenten ontvangt een beurs. Alle studenten mogen een lening afsluiten bij de *Student Loans Company*, slecht 41 procent doet dat. Naast de beurzen kunnen toeslagen worden verleend aan gehandicapte en getrouwde studenten en aan studenten die een gezin moeten onderhouden. Studenten mogen bijverdienen, door bijvoorbeeld vakantiewerk. De beurzen zijn afgestemd op een studiejaar van 10 maanden, zodat een student zelf de kosten van de vakantiemaanden moet overbruggen. Sinds de verhoging van de beursbedragen en de leenfaciliteiten kunnen studenten in de zomermaanden geen aanspraak meer maken op andere sociale uitkeringen. Er zijn geen mogelijkheden tot belastingaftrek in het VK.

### *België (Vlaanderen)*

*Situatie:* De collegegelden kunnen in België nogal verschillen. Aan universiteiten bedragen de collegegelden en examengelden tussen de BF 3.500 tot BF 17.000 per jaar. Aan de rijksscholen variëren de eigen bijdragen van de studenten tussen de BF 0 en BF 30.000, aan de vrije scholen tussen de BF 0 en BF 5.000. Als studenten niet in één keer voor hun examens slagen moeten zij voor de herkansingen extra examengelden ( $\pm$  BF 1.000) betalen. Studiefinanciering is afhankelijk van het inkomen van de student of diens ouders. Is het inkomen lager dan BF 377.460 per jaar, dan krijgt een student een maximale toelage van BF 55.000, BF 60.300 of BF 91.000 per jaar, afhankelijk van de persoonlijke situatie: thuisstudent, spoorstudent of kamerstudent. Als het inkomen zich boven de BF 727.650 bevindt, ontvangt een student niets. Tussen de inkomensgrenzen varieert de hoogte van de studietoelage. Ongeveer 23 procent van de studenten in het hoger onderwijs ontvangt een studietoelage. Voor studenten onder de 25 jaar wordt kinderbijslag verstrekt met maandelijke bijdragen van BF 3.748 tot BF 7.983 afhankelijk van het aantal kinderen. Voorts ontvangen gezinnen met twee kinderen een belastingvoordeel van BF 22.500 per jaar. Via de studentenvoorzieningen van de

hoger onderwijsinstellingen wordt een student per jaar voor ongeveer BF 7.000 gesubsidieerd op maaltijden, huisvesting en sportfaciliteiten. Studenten worden geacht ieder jaar 100 procent studievoortgang te boeken, op straffe van stopzetting van de studietoelage.

#### *Denemarken*

*Situatie:* Studenten hoeven in Denemarken geen collegegeld te betalen. Alle voltijd studenten kunnen studiefinanciering ontvangen, waarbij de financiering is afgestemd op de financiële behoefte van de student. Studiefinanciering is onafhankelijk van het ouderlijk inkomen. Studiefinanciering bestaat uit een beursdeel en een leningdeel, de maximum bedragen per maand zijn:

thuiswonend	beurs: DK 1.890	lening: DK 1.489
uitwonend	beurs: DK 3.310	lening: DK 1.489

In het totaal beslaan de leningen 20 procent van de Deense uitgaven aan studiefinanciering. Studenten moeten echter wel belasting betalen over het beursbedrag dat zij ontvangen. De eerste DK 30.000 per jaar zijn echter belastingvrij, net als voor alle Denen met inkomen. Om in aanmerking te komen voor studiefinanciering moet een student actief studeren, dat wil zeggen aan alle examenverplichtingen voldoen; in principe moet hij 100 procent van de examens per jaar halen. Wel heeft hij herkansingsmogelijkheden en recht op 12 maanden extra studiefinanciering boven de nominale studieduur. Er zijn geen mogelijkheden voor belastingaftrek en geen sociale uitkeringen voor studenten mogelijk. Voor zover bekend zijn geen studentenvoorzieningen aanwezig. Wel mogen studenten tot DK 40.000 per jaar bijverdienen, daarboven worden zij gekort op de beurs. Over hun bijverdienste moeten zij gewoon belasting betalen. Nagenoeg alle studenten ontvangen studiefinanciering.

#### *Frankrijk*

*Situatie:* Er worden collegegelden geheven, maar die variëren. Aan publieke universiteiten tussen de FF 1.000 en FF 2.500. Aan de private en semi publieke instellingen tussen de FF 25.000 en FF 30.000 en aan de beroepsgerichte ingenieursopleidingen liggen ze op ongeveer FF1.000. Studiefinanciering bestaat voornamelijk uit beurzen (*bourses*). De hoogte van de beurzen varieert tussen de FF 6.390 en FF 17.244 per jaar. Beurzen worden afhankelijk van het ouderlijk inkomen en het aantal kinderen verstrekt. De hoogte varieert ook voor de opleiding die men volgt. Slechts 25 procent van de studenten ontvangt een beurs. De beurs dekt slechts de helft van de kosten voor levensonderhoud. Via de *CROUS* worden de mensae en de studentenhuishuizing gesubsidieerd waardoor de kosten van levensonderhoud van studenten worden beperkt. Hiermee is een bedrag van rond de FF 500 per student per jaar gemoeid, hetgeen voornamelijk voor huisvesting en goedkope maaltijden wordt uitgegeven. In Frankrijk wordt dit als een belangrijke ondersteuning van studenten gepercipieerd. Belasting aftrek kan op twee manieren worden verkregen. Ouders van studerende kinderen mogen 35 procent van de ouderlijke bijdrage aftrekken van de belasting of een aftrek opvoeren die afhankelijk is van het inkomen en het aantal kinderen. Een gemiddeld bedrag kan door ons niet worden gegeven. Er is geen kinderbijslag. Een student moet 100 procent van zijn netto jaarlast halen om studiefinanciering te blijven ontvangen.

#### *Nederland*

*Ontwikkelingen:* De meest recente ontwikkelingen duiden erop dat studenten een relatief steeds groter deel van de studiefinanciering moeten gaan lenen. De OV-kaart is gereduceerd tot een vrij reizen kaart voor het weekend of voor door de week. De collegegelden zullen in de komende drie jaar met f 500 stijgen. De overheid gaat in de komende jaren nog f 1 miljard op de studiefinanciering bezuinigen.

*Situatie:* Het collegegeld is nog f 2250 en wordt in de komende jaren geleidelijk met f 500 verhoogd. Wat betreft de studiefinanciering ontvangen nagenoeg alle studenten een basisbeurs. Deze wordt in de komende jaren iets teruggebracht (van f 560 naar f 425 per maand voor uitwonende studenten en f 225 naar f 125 voor thuiswonende studenten). Studenten kunnen maximaal f 334 lenen. Daarnaast is er een aanvullende beurs van maximaal f 253 voor thuiswonende studenten en f 264 voor uitwonende studenten. De hoogte van de lening en de aanvullende beurs zijn afhankelijk van het ouderlijk inkomen. Studenten krijgen een OV-kaart waarmee zij door de week of in het weekend vrij gebruik kunnen maken van het openbaar vervoer. Studenten of hun ouders kunnen geen gebruik maken van belastingvoordelen en zij komen niet in aanmerking voor andere sociale toeslagen. Studenten mogen wel bijverdienen tot f 8040 per jaar (wordt f 15.000). In de sfeer van de studentenvoorzieningen bedragen f 250 tot f 300 per student per jaar. Deze komen voor een deel ten goede aan mensae en verder aan sportfaciliteiten, culturele voorzieningen en studentenorganisaties. Een student moet 25 procent van de studielast halen om de basisbeurs te behouden, lukt dit niet wordt de beurs omgezet in een rentedragende lening. De temponorm wordt verhoogd tot 50 procent van de studielast.

De in deze appendix opgenomen informatie leidt tot het totaaloverzicht dat op de volgende pagina staat weergegeven (tabel 6.6).

**Tabel 6.6** Overzicht systemen van studiefinanciering (situatie 1993)

	België/Vlaanderen	Denemarken	Duitsland	Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
1. leeftijdsgrens voor toekenning stufi (bij start studie)	geen	≥ 18 jaar	< 30 jaar	< 26 jaar	geen (voor lening: < 50 jaar)
2. collegegeld?	ja (afh. van type onderwijs)	nee	nee (wél: Sozialgebühren)	ja (afh. van type)	ja (afh. van studie)
3. vorm van studiefinanciering	beurs	beurs + rentedr. lening	beurs + renteloze lening	beurs, evt. aangevuld met specifieke beurzen of renteloze lening	beurs + lening + aanv. beurs
4. hoogte stufi afhankelijk van inkomen verzorgers/student/partner?	ja (afh. van belastbaar en overig inkomen van student/verzorgers)	alleen afh. van inkomen student	ja (afh. van alle genoemde categorieën)	ouderlijk inkomen (ook: aantal verzorgde kinderen)	beurs (ook aanvullende) afh. van eigen en ouderl. inkomen; lening niet
5. studievoortgangseisen?	ja (student mag niet 'bissen')	ja (student moet 'actief' zijn)	ja (evenwel erg soepel)	ja (herhaling jaar leidt tot intrekking beurs)	ja (streng)
6. aantal (%) studenten dat stufi ontvangt	± 23%	± 100% ontvangt beurs (daarvan neemt zo'n 40% een lening op)	± 30% in West- en ± 90% in Oost-Duitsland	± 25%	± 75% ontvangt beurs ± 40% „ lening
7. andere (sociale) voorzieningen of verstrekkers van toelagen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kinderbijslag (tot 25 jr)</li> <li>• belastingafrek ouders</li> <li>• verlaagd collegegeld</li> <li>soms: steun van private instellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>nee (ouderonafhankelijkheid)</li> <li>soms: steun van private instellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kinderbijslag (tot 27 jr)</li> <li>• belastingafrek ouders</li> <li>soms: steun voor uitblinkende studenten (vooral op doctoraal niveau) door particuliere/politieke/religieuze instellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• belastingafrek (tot 25e)</li> <li>• kwijtschelding collegegeld voor beursstudenten</li> <li>soms: steun van lokale/regionale overheid of particuliere instellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>collegegeld vergoed voor beursstudenten</li> <li>soms: beurs of lening verstrekt door private instellingen</li> </ul>

Bron: CSHOB.



# Veranderingen in het hoger onderwijs: hoofdpunten

# 7

## 7.1 Inleiding

In veel landen kan een heroriëntatie op de structuur en het functioneren van het hoger onderwijs worden waargenomen. Diverse redenen kunnen hiervoor worden aangegeven, waaronder de overgang van elite naar massa hoger onderwijs, veranderende eisen die vanuit de samenleving aan het hoger onderwijs worden gesteld en kostenoverwegingen. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat er ten aanzien van de gehanteerde opties voor verandering op bepaalde punten duidelijke overeenkomsten tussen Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen te zien zijn terwijl ten aanzien van andere elementen belangrijke onderlinge verschillen bestaan. In deze achtergrondstudie is aangaande de volgende aspecten een internationale inventarisatie en analyse gepresenteerd: autonomie, deelname, bekostiging en studiefinanciering. Ter ondersteuning is tevens een beknopte stelselbeschrijving opgenomen waarbij met name is ingegaan op de rationale die achter de stelsels ligt, alsmede de doelstellingen en functies van de verschillende typen instellingen die worden onderscheiden. Alvorens de hoofdpunten van de bevindingen ten aanzien van genoemde aspecten de revue te laten passeren, lijkt het zinvol kort stil te staan bij de voornaamste overeenkomsten en verschillen die tussen de stelsels bestaan.

Van de landen die in deze studie centraal staan kan worden gesteld dat zij een goede afspiegeling vormen van de diversiteit in Westeuropese hoger onderwijsstelsels. Beperken wij ons tot de typen instellingen die binnen systemen zijn te onderkennen, dan valt een continuüm te construeren van eenvoudig naar complex met het Verenigd Koninkrijk als meest eenvoudig (1 dominant type instelling: de universiteit) en Frankrijk als het meest complexe systeem. Denemarken, Vlaanderen, Duitsland en Nederland zijn tussen deze twee uiterste posities te plaatsen. Echter, een dergelijke ordening is enigzins misleidend aangezien geen rekening wordt gehouden met de verschillende uitstroombmogelijkheden die binnen de instellingstypen bestaan. Zo kent het Britse systeem diverse uitstroombmogelijkheden – verschillende *diplomas*, *bachelor* en *master degrees* – terwijl de Nederlandse en Duitse instellingen slechts één mogelijkheid bieden. Veelal zijn de structuurverschillen terug te voeren op specifieke, nationale omstandigheden, waarbij in het bijzonder het Franse systeem illustratief is vanwege de tendens om voor iedere nieuwe vraag naar hoger onderwijs een nieuw type instelling of diploma te construeren. Echter, voor alle systemen geldt dat de ontwikkeling van niet-universitaire instellingen vanaf het einde van de jaren vijftig beschouwd kan worden als een reactie op de toenemende en veranderende vraag naar hoger onderwijs<sup>1</sup>. Naast structurele ontwikkelingen is ook een aantal beleidsmatige ontwikkelingen te onderkennen die nauw samenhangen met de toegenomen massaliteit van het hoger onderwijs en de daaruit voortvloeiende problemen.

## 7.2 Ontwikkelingen rondom autonomie

Vanaf het midden van de jaren tachtig neemt het vraagstuk van de autonomie van hoger onderwijsinstellingen in een aantal landen beleidsmatig gezien een belangrijke plaats in. Nederland kan worden opgevat als één van de voortrekkers bij het vergroten van de autonomie van instellingen. Ook in Denemarken valt recentelijk op een aantal terreinen een versterking van de

<sup>1</sup> Zie voor een uitgebreidere beschouwing met name: OECD, *Short Cycle Higher Education, A Search for Identity*, Parijs, 1973; en OECD, *Alternatives to Universities*, Parijs, 1991. Voorwoord

autonomie van de instellingen te observeren. De achterliggende gedachte in beide systemen is dat een versterking van de autonomie een grotere adaptiviteit van de instellingen ten opzichte van hun omgeving mogelijk maakt en betere mogelijkheden biedt voor een meer marktconforme sturing van het hoger onderwijs. Dat vergroting van autonomie en het benadrukken van (quasi-)marktelementen echter niet noodzakelijkerwijs samenhangen wordt duidelijk gemaakt in Engeland. Binnen het huidige systeem speelt competitie een voorname rol, maar is tegelijk sprake van een zekere inperking van de autonomie van de universiteiten. Waarbij moet worden aangetekend dat deze inperking uitdrukkelijk geldt voor de 'oude' universiteiten; de voormalige *polytechnics* verkeren thans in de situatie dat zij beduidend minder gebonden zijn aan lokale overheden en validerende instanties dan in het verleden het geval is geweest.

Voor genoemde ontwikkelingen spelen veel minder in Frankrijk en Duitsland. Hoewel marktelementen op een voorzichtige wijze in dit systeem worden geïntroduceerd via een systeem van contractafspraken tussen instellingen en overheid, is vergroting van autonomie niet echt een issue. Door diverse groeperingen, waaronder academici en studenten, wordt actief gewerkt aan het in stand houden van het bestaande overlegstelsel dat door velen wordt gezien als een voldoende garantie voor belangenarticulering en armslag. In Duitsland is het onderwerp zelf duidelijk aanwezig in de voortgaande discussie over het hoger onderwijs (beleid), maar vormen de bestaande institutionele, politieke en federalistische verhoudingen voornamelijk een moeilijk te nemen obstakel bij het veranderen van sturingsrelaties.

Overigens dient te worden opgemerkt dat autonomie en marktconforme sturing niet impliceert dat de overheid afwezig is. Wel betekent het een veranderende rol voor de overheid: sturing op hoofdlijnen en het vaststellen van de kaders waarbinnen de instellingen redelijk autonoom kunnen opereren. In hoeverre deze sturingswijze een positief effect heeft op de effectiviteit en efficiëntie van het systeem kan (nog) niet worden vastgesteld. In dit opzicht bestaat tot op heden onvoldoende theoretische en empirische basis.

### 7.3 Deelname aan het hoger onderwijs

Hoewel deze trend op zichzelf buiten kijf staat, blijkt een meer gedetailleerde kijk op de verschillende aspecten van deelname – selectie, participatie, rendement en opleidingspeil – een aantal nuanceringen aan te brengen die van belang zijn bij een beschouwing over dit onderwerp.

In de eerste plaats blijkt dat de statistische gegevens die ten aanzien van de genoemde aspecten van deelname beschikbaar zijn, met grote voorzichtigheid dienen te worden gehanteerd. Zo geldt dat ten aanzien van de participatiegraad de door Unesco gehanteerde methodiek tot een systematische overschatting leidt en dat, zij het in mindere mate, ook de OECD-gegevens in dit opzicht enige manco's vertonen. Met name het onderscheid tussen bruto en netto participatiegraden is in deze van belang. Daarnaast blijken de gegevens de nodige lacunes te bevatten hetgeen een omvattende analyse bemoeilijkt. Gegeven deze beperkingen en uitgaand van enkele correcties, kan worden gesteld dat binnen het hier gehanteerde internationale perspectief Nederland een goede middenpositie inneemt. De participatiegraad is het hoogst in Frankrijk en Vlaanderen en het laagst in Duitsland, terwijl Nederland in dit opzicht positiever scoort dan Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

In de tweede plaats vertonen de onderzochte systemen aanmerkelijke verschillen wat betreft het rendement van de opleidingen. Het Britse hoger onderwijs scoort in dit opzicht zeer hoog, terwijl Denemarken en Frankrijk in negatieve zin opvallen. Ook het Duitse rendement kan als hoog worden beschouwd, ondanks het gegeven dat sprake is van (zeer) forse overschrij-



dingen van de cursusduur. Nederland neemt samen met Vlaanderen een middenpositie in.

Rendement wordt veelal in een adem genoemd met selectie, waarbij de veronderstelling is dat naarmate strengere selectie plaatsvindt het rendement zal toenemen. Een focus uitsluitend op 'selectie aan de poort' is in dit opzicht echter een te beperkte benadering. Selectie kan immers plaatsvinden tijdens het voortraject, bij toegang tot het hoger onderwijs en tijdens de opleiding. In dit opzicht vertonen de onderzochte systemen duidelijke verschillen, maar tegelijkertijd wordt in alle systemen geselecteerd. In Duitsland en Nederland vinden deze momenten plaats tijdens het voortraject en tijdens de opleiding, in Engeland bij de toelating, in Frankrijk is dit sterk afhankelijk van het type opleiding, in Denemarken tijdens het voortraject en gedeeltelijk aan de poort, en in Vlaanderen voornamelijk tijdens de studie.

Uit de analyse van de gegevens omtrent instroom, selectie en rendement komt naar voren dat selectie vooraf gecombineerd met strenge slaagregels tijdens de opleiding, daarop afgestemde studiefinanciering en gedifferentieerde uitstroombniveaus, de meeste perspectieven bieden voor een lage gemiddelde studieduur en een hoog opleidingsrendement. Daarnaast lijken korte, gestructureerde, beroepsgerichte en gespecialiseerde opleidingen het meest effectief in termen van studieduur en rendement.

In de derde plaats vertoont het opleidingspeil van de bevolking significante verschillen. Hoewel ook hier de gegevens met de nodige voorzichtigheid gehanteerd dienen te worden als gevolg van discutabele classificaties, kan worden gesteld dat Nederland en Vlaanderen wat dit betreft de boventoon voeren met een hoog opleidingspeil. Denemarken, Duitsland en Frankrijk kunnen als gemiddeld worden beschouwd, terwijl het Verenigd Koninkrijk hier laag scoort. Indien een samenhang wordt verondersteld tussen participatiegraad, rendement en opleidingspeil kan deze laatste conclusie mogelijk vragen oproepen vanwege de eerder genoemde 'gemiddelde' participatiegraad en zeer hoog opleidingsrendement. Bedacht moet echter worden dat de participatie in het Verenigd Koninkrijk pas zeer recentelijk sterk is gestegen. Traditioneel had het hoger onderwijs een duidelijk elitair karakter, hetgeen de lage score qua opleidingspeil (totale populatie van 25-64 jaar) verklaart.

#### 7.4 Bekostiging van het hoger onderwijs

Naast vraagstukken rondom de effectiviteit van hoger onderwijsstelsels zoals hiervoor behandeld, speelt ook het efficiency vraagstuk een belangrijke rol bij het omgaan met massa hoger onderwijs. Gegeven het feit dat in veel landen de overheidsfinanciën onder druk staan, is het uiterst relevant met de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk om te gaan. De inrichting van het bekostigingsmodel kan hierbij een belangrijke rol vervullen, gegeven de mogelijkheid tot het inbouwen van prikkels voor efficiënt gedrag.

Voor de analyse van bekostigingsstelsels kan worden uitgegaan van drie elementen die prikkels kunnen bevatten: de berekeningswijze van de bekostiging, de grondslag en de bestedingsvrijheid. De achterliggende veronderstelling is dat naarmate de bekostigingsgrondslag meer formule-georiënteerd is, de grondslag meer output gericht en de bekostigingsvrijheid groter is, het systeem meer prikkels tot efficiënt gedrag bevat. Aangezien de meeste landen een afzonderlijk systeem kennen voor de bekostiging van onderwijs en onderzoek, zijn deze apart geanalyseerd.

Ten aanzien van onderwijsbekostiging blijkt het Deense systeem duidelijk de meeste prikkels te bevatten, gevolgd door het Nederlandse systeem. Het Vlaamse universitaire bekostigingsstelsel en het Britse blijken ook een redelijke hoeveelheid prikkels te bevatten. Beduidend minder scoren het Franse en het Vlaamse HOBUS-systeem, terwijl in Duitsland de bekostigingssystematiek vrijwel gespeend is van prikkels.

Wat betreft de bekostiging van onderzoek verschillen de systematieken minder. De meeste landen hanteren bekostigingssystemen die een grote mate van onderlinge overeenkomst vertonen, met als uitzondering Duitsland waar ook in de onderzoeksbekostiging nauwelijks prikkels aanwezig zijn tot efficiënt gedrag. Voor de nuances in de verschillen tussen de overige landen wordt korthedshalve verwezen naar hoofdstuk 5 van de studie.

## 7.5 Studiefinanciering in internationaal perspectief

Niet alleen de bekostiging van de instellingen kan efficiency-prikkels bevatten, ook studenten kunnen via het systeem van studiefinanciering worden geprikkeld tot efficiënt studiegedrag, hier opgevat als het doorlopen van het programma met zo min mogelijk vertraging ten opzichte van de nominale studieduur. Analoot aan de methode waarop de bekostigingssystematieken zijn geanalyseerd, zijn ook voor stelsels van studiefinanciering drie elementen onderscheiden die mogelijkheden tot prikkels bieden: de dekkinggraad van de studiefinanciering, de verhouding tussen beurs en lening en de mate waarin voortgangscntrole aanwezig is. De veronderstelling is dat naarmate de lening-component groter is, de dekkinggraad hoger (de student hoeft dan niet bij te verdienen) en de voortgangscntrole strikter, het stelsel van studiefinanciering meer prikkels tot efficiënt studiegedrag bevat.

Bezien wij de wijze waarop in de diverse landen vorm is gegeven aan de studiefinancieringssystemen, dan valt feitelijk een tweedeling te constateren. Aan de ene kant Denemarken, Engeland en in iets mindere mate Nederland als de landen waarin de student op verschillende manieren wordt aangespoord tot efficiënt studiegedrag. Aan de andere kant Frankrijk en Vlaanderen waar enkel de voortgangscntrole tamelijk tot zeer strikt is en Duitsland waar de lening-component in redelijke mate aanwezig is. Een combinatie van elementen ontbreekt goeddeels in deze systemen.

## 7.6 Tot slot

Op basis van de onderscheiden aspecten die in de onderhavige achtergrondstudie zijn geanalyseerd, kan ten aanzien van het Nederlandse stelsel van hoger onderwijsvoorzieningen en -beleid een aantal conclusies worden getrokken. In de eerste plaats loopt Nederland zeker niet uit de pas wat betreft de beleidsmatige ontwikkeling ten aanzien van aspecten als bekostiging, deelname en studiefinanciering, en speelt het een relatieve voortrekkersrol ten aanzien van de ontwikkelingen met betrekking tot de door ons behandelde ingrediënten van autonomie.

In de tweede plaats kan worden geconstateerd dat het Nederlandse hoger onderwijsstelsel in vergelijking met de situatie in enkele andere landen relatief statisch en homogeen is in die zin dat er een beperkt aantal uitstroommogelijkheden is en weinig typen hoger onderwijs zijn. Zo zijn in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken ingrepen in de structuur van het stelsel doorgevoerd. Met name het Deense systeem heeft een belangrijke innovatie doorgebracht waardoor het bij de meeste analyses tamelijk 'hoog' scoort. Hierbij moet worden bedacht dat het op dit moment nog niet mogelijk is uitspraken te doen over de mate van succes van deze innovaties. Voor een belangrijk deel zijn het zeer recente initiatieven waarvan moet worden afgewacht wat het uiteindelijk effect zal zijn. Een illustratief voorbeeld in deze is de introductie van de *bachelor degree*.

In de derde plaats dient er ook op deze plek op te worden gewezen dat internationale vergelijkingen met de nodige voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd. De gewenste en soms noodzakelijke data om te komen tot een afgewogen oordeel zijn niet altijd beschikbaar, de vergelijkingsbasis is niet altijd optimaal vanwege verschillen in de grondslag en methodieken gehanteerd bij de dataverzameling, en bepaalde ontwikkelingen zijn sterk context-

gebonden waardoor mogelijke vertekening kan optreden indien de gegevens 'sec' worden beschouwd.

Niettegenstaande de voorgaande kanttekeningen zijn de auteurs van mening dat een internationale vergelijking van hoger onderwijs op specifieke aspecten, mits adequaat geïnterpreteerd en gehanteerd, uiterst bruikbaar kan zijn bij het bediscussiëren van hoger onderwijsvraagstukken in een nationale context. Zoals Teichler in een in hoofdstuk 1 opgenomen citaat heeft aangegeven heeft Nederland een zekere ervaring opgebouwd op het terrein van het antwoord gebruiken van buitenlandse ontwikkelingen bij het formuleren en uitvoeren van het nationale hoger-onderwijsbeleid. Wij vertrouwen erop dat de informatie die in het onderhavige rapport is opgenomen bijdraagt aan de voortgaande discussie omtrent de structuur en de functies en taken van het Nederlandse hoger onderwijs.



# Bijlage I

## De keuze voor technische en exacte studies in de geselecteerde landen

land	type onderwijs	jaar	totaal aantal ingeschreven studenten	percentage studenten in technische en exacte richtingen
Denemarken	KVU	1990	11.943	45 <sup>1</sup>
	MVU	1990	70.413	16 <sup>2</sup>
	LVU	1990	64.924	32 <sup>3</sup>
Duitsland	Fachhochschulen	1990	331.082	62 <sup>4</sup>
	Universiteiten	1990	1.208.018	28 <sup>4</sup>
Frankrijk	STS, IUT, Ingenieurs- scholen	1991	360.212	100
	Universiteiten	1991	1.158.807	23
Nederland	HBO	1990	234.856	21 <sup>5</sup>
	WO	1991	234.856	20 <sup>6</sup>
Verenigd Koninkrijk	Non-university	1991	299.544	27 <sup>4</sup>
	University	1991	399.566	34 <sup>4</sup>
Vlaanderen	HOBV lange type	1991	24.684	49 <sup>5</sup>
	Universiteiten	1991	59.538	16 <sup>6</sup>

Bronnen: Denemarken: Undervisningsministeriet (1993)  
Duitsland: Kazemzadeh, Schacher, & Steube (1993)  
Frankrijk: Ministère de l'Education Nationale (1993)  
Nederland: Kazemzadeh, Schacher, & Steube (1993)  
Verenigd Koninkrijk: Kazemzadeh, Schacher, & Steube (1993)  
Vlaanderen: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement onderwijs, Statistisch jaarboek van het onderwijs: schooljaar 1991-1992, Brussel.

- <sup>1</sup> Technische richtingen
- <sup>2</sup> Ingenieursopleiding en natuurwetenschappen
- <sup>3</sup> Ingenieursopleiding, architectuur en natuurwetenschappen
- <sup>4</sup> Ingenieurswetenschappen, wiskunde en natuurwetenschappen
- <sup>5</sup> Alle ingenieursopleidingen exclusief die voor landbouw
- <sup>6</sup> Wetenschappen en toegepaste wetenschappen

Noot: In de tabel zijn alle geneeskundige opleidingen en landbouwopleidingen buiten beschouwing gelaten.

Op grond van de tabel kan worden geconcludeerd dat Nederland wat betreft het aandeel studenten in de exacte en technische wetenschappen, een bescheiden plaats inneemt. Ook andere bronnen komen tot een overeenkomstige conclusie (OECD, 1992).

Omdat de vergelijkingen van absolute cijfers in het algemeen gebukt gaat onder aanzienlijke methodisch-technische problemen met name wat betreft de definities, is een vergelijking van trends wellicht informatiever. Met andere woorden, de vraag kan worden gesteld hoe het deelnamepercentage zich heeft ontwikkeld in de tijd en hoe de trend elders zich verhoudt tot die in Nederland. Ten aanzien van Denemarken kan worden opgemerkt dat het relatieve aandeel van technische opleidingen bij de categorie KVU in 1982

aanzienlijk lager was namelijk 21 procent. Voor de middellange opleidingen en lange opleidingen waren deze percentages in 1982 resp. 12 en 27 procent. (Undervisningsministeriet, 1993) In Duitsland is het aandeel van de in de tabel genoemde richtingen eveneens gestegen. Bij de Fachhochschule was het aandeel in 1980 nog 57 en bij de universiteiten 22 procent. Ook in Frankrijk is het aantal student bij de technische richtingen gestegen. In Nederland is het aandeel van de exacte en technische studies aan de universiteiten constant maar is het sinds 1980 bij het HBO iets teruggelopen van 24 naar 21 procent (Kazemzadeh, Schacher, & Steube, 1993). Voor Vlaanderen kon op korte termijn geen trendmatige gegevens worden opgespoord. In het Verenigd Koninkrijk hebben sinds 1980 beide typen hoger onderwijs 4 procent van hun aandeel studenten in exacte en technische studierichtingen verloren aan niet-technische studies (Kazemzadeh, Schacher, & Steube, 1993).

# Bijlage II

## Een nadere beschouwing over *Grundmittel* en *Drittmittel*

Bij de inleiding van paragraaf 5.3.1 kunnen de volgende opmerkingen worden geplaatst:

Het bedrag DM 17,8 miljard (basisbekostiging/*Grundmittel*, inclusief investeringen, exclusief patiëntenzorg in academische ziekenhuizen) is als volgt opgebouwd:

	bedrag (in mln. DM)
Universiteiten	10.779
Academische ziekenhuizen	4.362
Kunsthochschulen	386
Fachhochschulen	1.983
VerwaltungsfachHS	150
Overig	139
Totaal	17.799

De aanvullende onderzoeksmiddelen (*Drittmittel*) ten bedrage van 2 miljard DM, betreffen hier alleen de middelen afkomstig uit publieke bronnen/organisaties. Het bedrag is als volgt opgebouwd:

Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)	1.089
Bundes-ministeries	824
Deelstaat-ministeries	108
Totaal	2.021

De uitgaven voor studiefinanciering (Bafög) en studentenvoorzieningen zijn als volgt opgebouwd:

Bafög en deelstaatfondsen	1.509
Graduierföderung en Studentenwerke	362
Begabtenföderung	87
Studentenhuisvesting	51
Internationale uitwisseling	49
Totaal	2.058

*Bij tabel 5.3:*

De verschillende typen instellingen deden in 1989 de in tabel 5.3 genoemde uitgaven (in mln. DM) voor onderwijs en onderzoek (incl. investeringen), die als volgt kunnen worden onderverdeeld:

Universiteiten	13.032	(incl. GesamtHS, Pädag. HS, Theolog. HS,
waarvan:		excl. academ. ziekenhuizen en excl. tweede
lopende uitg.	8.989	geldstroom/Drittmittel en derde geld-
investeringen	1.643	stroom)
Drittmittel	2.400	
Academische zieken-		
huizen	2.798	(excl. patiëntenzorg)
waarvan:		
lopende uitg.	2.031	
investeringen	316	
Drittmittel	451	
Kunsthochschulen	404	
waarvan:		
investeringen	50	(schatting)
Drittmittel	5	( „ )
Fachhochschulen	1.988	
waarvan:		
investeringen	312	(schatting)
Drittmittel	57	( „ )
VerwaltungsFHS	160	
waarvan:		
investeringen	13	(schatting)
Drittmittel	0	( „ )
Totaal:	18.382	
waarvan:		
lopende uitgaven:	12.679	(schatting)
investeringen	2.790	
Drittmittel	2.913	(schatting)



*Bij tabel 5.4 en de eerste regel daarna:*

De verhouding 90:10 is gebaseerd op een berekening waarin de investeringen zijn meegenomen als onderdeel van de basisbekostiging. Bovendien betreffen de Drittmittel hier alleen de middelen afkomstig van publieke organisaties (zie boven).

Wanneer de basisbekostiging wordt gezuiverd van investeringen (immers Drittmittel omvatten nauwelijks investeringen), Drittmittel en derde geldstroominkomsten (*Verwaltungseinnahmen*, uit o.a. patiëntenzorg), resulteert een benadering die als *bereinigde Grundmittel* kan worden betiteld en vergeleken kan worden met de omvang van de Drittmittel.

Hierbij omvatten de laatste ook de Drittmittel afkomstig uit private bronnen.

Onderstaande tabel (tabel 5.4A) toont de ontwikkeling in de periode 1980-1990 van de Drittmittel, de (gezuiverde) Grundmittel en het aantal arbeidsplaatsen bezet door professoren en *Dozenten* aan universiteiten. De laatste reeks is opgenomen om een becijfering van de verhouding tussen Drittmittel en arbeidsplaatsen mogelijk te maken. Het zijn namelijk voornamelijk de (69) universiteiten en Gesamthochschulen die Drittmittel ontvangen. Ter informatie is tevens de prijsindex van het *Staatsverbrauch* opgenomen om de inflatie in de periode 1980-1990 weer te geven.

**Tabel 5.4A    Ontwikkeling van Drittmittel, Grundmittel, arbeidsplaatsen en prijzen in Duitse hoger onderwijs, 1980-1990**

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Drittmittel	1.567	2.051	2.242	2.475	2.594	2.740	2.964
Grundmittel	9.711	11.410	11.453	11.672	12.063	12.335	13.338
prof&doc <sup>1)</sup>	24.364	24.890	25.014	25.245	24.627	23.398	22.767
prijsindex	100	115,9	118,4	121,0	122,9	126,9	131,8

Bron: Wissenschaftsrat.

<sup>1)</sup> Werkzaam bij universiteiten, GesamtHS, Pädagogische HS, Kunst HS.

Tabel 5.4A toont dat de (volumes van de) Drittmittel en Grundmittel zich zeer uiteenlopend hebben ontwikkeld. In 1980 waren de Grundmittel meer dan het zesvoudige van de Drittmittel, terwijl de verhouding in 1990 nog slechts 41/2:1 is. In reële termen zijn de Drittmittel van 1980 tot 1990 met 43,5 procent gestegen, terwijl de Grundmittel met ruim 4 procent stegen.

Een groot probleem is de afbakening van de Drittmittel. In de meest ruime zin omvatten de Drittmittel niet alleen datgene wat in Nederland als tweede geldstroom bekend staat, maar ook gelden die hier tot de derde geldstroom worden gerekend. Zo'n 420 miljoen DM is einde jaren '80 van de private sector afkomstig (i.v.m. contractactiviteiten/*Forschungsaufträgen*).

De volgende 7 categorieën van *Drittmittelgeber* worden onderscheiden:

1. Publieke instituten ter bevordering van het wetenschappelijk onderzoek
2. Bondsministeries
3. Deelstaatministeries
4. Instituten ter bevordering van de opleiding van wetenschappelijke onderzoekers
5. Internationale organisaties
6. Stichtingen e.d.
7. Private sector ondernemingen en ondernemingsverbanden

De categorieën 1 tot en met 5 staan bekend als de *Öffentliche Mittelgeber*.

Onder 1 vallen de middelen van de DFG (92%), de Alexander von Humboldt-Stiftung (AvH) (4%) en de Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD)

(4%). Deze instellingen ontvangen hun middelen overwegend van de Bond en de deelstaten. De DFG wordt voor wat betreft zijn algemene fondsen voor 50 procent door de federale overheid en voor 50 procent door de deelstaten bekostigd; voor bijzondere onderzoeksfondsen (*Sonderforschungsbereiche*) is de verhouding Bund:Länder 3:1. Categorie 1 verstrekt ongeveer de helft van alle aan de Hochschulen ingezette Drittmittel.

De middelen onder 2 worden voor ruim 85 procent door het Bundesministerium für Forschung und Technologie verstrekt.

Deelstaatministeries (categorie 3) verstrekken naast de basisbekostiging (Grundmittel) additionele onderzoeksmiddelen, de zogenaamde *Zentralmittel*. Onder 4 vallen de *Graduiertenförderung* (59%) en de *Begabtenförderungswerke* (41%).

De onder 5 begrepen middelen zijn voornamelijk (83%) afkomstig van de Europese Gemeenschap. Categorie 6 omvat de private stichtingen, waarvan de *Volkswagen-Stiftung* de voornaamste (48%) is. Daarnaast zijn er nog een groot aantal kleinere stichtingen en verbanden werkzaam (die zich overigens niet alleen op onderzoeksondersteuning richten). Een betrouwbare statistiek die de door ondernemingen bekostigde onderzoeksprojecten weergeeft (categorie 7) ontbreekt. Gegevens kunnen slechts uit enquêtes onder bedrijven en ondernemingsverbanden worden betrokken.

Tabel 5.4B toont de bedragen die in de periode 1980-1990 door de verschillende Drittmittelverstrekkers zijn verstrekt aan Hochschulen.

**Tabel 5.4B** Drittmittel, uitgesplitst naar verstrekkers, 1980-1990

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1.	775,7	947,4	999,0	1040,5	1078,8	1124,7	1186,5
2.	354,2	452,9	549,4	645,1	722,8	742,6	847,4
3.	64,7	82,2	70,0	98,9	77,5	100,3	127,7
4.	32,7	45,0	55,5	59,2	56,4	59,5	59,1
5.	10,3	15,4	31,3	24,7	24,5	26,6	27,6
6.	145,5	195,5	193,7	231,1	244,1	282,3	282,7
7.	183,8	312,5	343,5	375,8	390,1	404,2	433,4
Totaal	1566,9	2050,9	2242,4	2475,3	2594,2	2740,2	2964,4

Bron: Wissenschaftsrat.

Noot: Zie tekst voor omschrijving van de zeven gehanteerde categorieën.

In reële termen zijn de uit publieke bronnen afkomstige Drittmittel in de periode 1985-1990 met 28 procent gestegen. Vooral de bijdrage van de Bundesministeries is sterk toegenomen (+ 65%), terwijl binnen de categorie 1. de bijdrage van de DFG slechts met een kleine 8 procent steeg.

Private stichtingen lieten een stijging van 27 procent in de periode 1985-1990 noteren, terwijl de bijdrage van bedrijven en ondernemersverbanden (categorie 7) een minder dan gemiddelde stijging (+ 22%) liet zien.

Cijfers voor de Drittmittel-ontwikkelingen na 1990 zijn nog niet officieel beschikbaar in bovengenoemde, gedetailleerde mate. Overigens ondergaan de statistieken voor de jaren na 1990 een trendbreuk vanwege de Duitse eenwording. Zo is voor het *Erneuerungsprogramm für die neuen Länder* in 1992 ongeveer 500 miljoen DM uitgetrokken. Ook in de Bafög/Studentenwerke laat de eenwording zijn sporen na: de bijdrage van de Bund stijgt met 76 procent van 1990 tot 1992. De investeringen in de Hochschulen-sector stijgen van 1990 tot 1992 met ruim 42 procent. Al met al is het effect van de eenwording moeilijk af te zonderen van dat van andere beleidsmaatregelen.

De middelen die door de Bund aan de DFG ter beschikking zijn gesteld, stijgen van 1990 tot 1992 met een kleine 20 procent, terwijl de bijdragen van de Ministeries (onderdeel 2, hierboven) met ongeveer 25 procent toenemen.



## Literatuurlijst

### *Algemeen*

Berdahl, R., *Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities*, *Studies in Higher Education*, 15 (2), 1990: 169-180.

Clark, B.R., *The Higher Education System*, Berkeley: University of California Press, 1983.

Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Memorandum over Hoger Onderwijs in de Europese Gemeenschap*, Brussel: EG, 1991.

Dronkers, J. & B. Wilbrink, *Dilemma's bij groeiende deelname aan het Hoger Onderwijs*, Zoetermeer: ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1993.

Goedegebuure, L., F. Kaiser, P. Maassen, L. Meek, F. van Vught & E. de Weert (eds.), *Higher Education Policy; An International Comparative Perspective*, Oxford: Pergamon Press, 1994.

Neave, G. & F.A. van Vught, *Prometheus Bound: The Changing relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*, Oxford: Pergamon Press, 1991.

Teichler, U., *Changing patterns of the higher education system: the experience of three decades*, London: Jessica Kingsley Publishers, 1988.

OECD, *Short Cycle Higher Education, A Search for Identity*, Paris: OECD, 1973.

OECD, *Alternatives to Universities*, Paris: OECD, 1991.

OECD, *From higher education to employment: Volume 1*, Parijs: OECD, 1992.

OECD, *Education at a Glance; OECD Indicators*, Paris: OECD, 1992.

Unesco, *Statistical Yearbooks* (diverse jaargangen), Paris: UNESCO

### *België/Vlaanderen*

Belgisch Staatsblad nr 14907, *Decreet betreffende de Universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap*, 12 juni 1991, 4.7.1991,

Lammertyn, F., R. Brijs, *De democratisering van het hoger onderwijs buiten de universiteit*, Departement Sociologie, K.U.Leuven, 1992

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement onderwijs, *Statinfo B.S.T., Beperkte statistische telling van de leerlingen- en studentenaantallen in september-oktober 1993*, Brussel, Departement Onderwijs, 1994

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation, Verwaltung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Education in Belgium: The Diverging Paths*, Brussels, 1991  
OECD, *Reviews of National Policies for Education; Belgium*, Paris, OECD, 1993

Universitaire stichting universiteit en samenleving, *Het rendement van het universitair onderwijs*, Brussel: Universitaire Stichting, 1989.

Verstegen, R., De regeling van het onderwijs in de universiteiten van de Vlaamse gemeenschap in: *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en onderwijsbeleid*, 1992-1993, nr.1 pp.18-32

Vlaamse Interuniversitaire Raad, *Statistische gegevens betreffende de studentenbevolking aan de Vlaamse universitaire instellingen Academiejaar 1992-1993*, Brussel, 1993

Woitrin, M., Belgium in: B.R. Clark and G. Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, vol 1, pp. 61-70, Pergamon Press, Oxford, 1992

#### *Denemarken*

Bache, P., Reform and Differentiation in the Danish System of Higher Education, in: C. Gellert (ed.), *Higher Education in Europe*, London: Jessica Kingsley, 1993: 168-181.

Bache, P. & P. Maassen, Higher Education Policy in Denmark, in: L. Goedegebuure, et al., *Higher Education Policy; An international comparative perspective*, Oxford: Pergamon Press, 1994: 83-103.

Conrad, J., Denmark, in: B.R. Clark and G. Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, vol 1, Pergamon Press, Oxford, 1992: 179-186.

Eurydice, *Information Dossier on the Structures of the Education Systems in the Member States of the European Community: Denmark*, Brussels: Eurydice, 1992.

Ministry of Education and Research, *Facts and figures: Education indicators Denmark*, Copenhagen: Undervisningsministeriet, 1993.

Ministry of Education, *Danish Youth Education; Problems and Achievements (report to OECD)*, Copenhagen: Ministry of Education, 1994.

Undervisningsministeriet, *Uddannelse pa kryds og tværs 1993*, Kopenhagen: Undervisningsministeriet, 1993.

#### *Duitsland*

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, *Grund- und Strukturdaten*, Bonn: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1989.

Frackmann, E. & E. de Weert, Higher Education Policy in Germany, in: L. Goedegebuure, et al., *Higher Education Policy; An international comparative perspective*, Oxford: Pergamon Press, 1994: 132-161.

Griesbach, H., L. Birk & K. Lewin, *Studienabbruch - Werkstattbericht als Beitrag zur aktuellen Diskussion*, Hannover: HIS, April 1992.

Hochschul-Information-System, *Studienzeiten auf dem Prüfstand*, Dokumentation des HIS-Kolloquiums am 18. und 19. Mai, Hannover: HIS, 1988.

Kazemzadeh, F., M. Schacher & W. Steube, *Hochschulstatistische Indikatoren im internationalen Vergleich*, HIS: oktober 1993.

Teichler, U. (ed.), *Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 1990.

Wissenschaftsrat, *Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren*, Köln: Wissenschaftsrat, 1988.

Wissenschaftsrat, *Fachstudiendauer an Universitäten im Prüfungsjahr 1990*, Köln: Wissenschaftsrat, 1990.

Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zur Entwicklung der Fachhochschulen in den 90er Jahren*, Köln: Wissenschaftsrat, 1991.

Wissenschaftsrat, *10 Thesen zur Hochschulpolitik*, Köln: Wissenschaftsrat, 1993.

#### *Frankrijk*

Charlot, A. & C. Pigelet, *L'après bac: Itinéraires et réussites après trois ans d'études*, CEREQ, 1989.

Kaiser, F. & G. Neave, Higher Education Policy in France, in: L. Goedegebuure, et al., *Higher Education Policy; An international comparative perspective*, Oxford: Pergamon Press, 1994: 104-131.

Kazemzadeh, F., M. Schacher & W. Steube, *Hochschulstatistische Indikatoren im internationalen Vergleich*, HIS: oktober 1993.

Ministère de l'Éducation nationale, *Repères & Références Statistiques sur les enseignements et la formation*, Paris: DEP, 1993.

#### *Nederland*

Bijleveld, R.J., *Numeriek rendement en studiestaking*, Utrecht: Lemma, 1993. Centraal Bureau voor de Statistiek, *De Nederlandse jeugd en haar onderwijs*, (diverse jaargangen) 's-Gravenhage: SDU.

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek van het Hoger Beroepsonderwijs; Studieloopbaan en vertrek van studenten; cohorten 1983/'84 - 1986/'87, stand tot en met 1987/'88*, 's-Gravenhage: SDU/uitgeverij, 1991.

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Feiten en cijfers 1993*, Zoetermeer: ministerie van O&W, 1993.

Kazemzadeh, F., M. Schacher & W. Steube, *Hochschulstatistische Indikatoren im internationalen Vergleich*, HIS: oktober 1993.

#### *Verenigd Koninkrijk*

Brennan, J. & T. Shah, Higher Education Policy in the United Kingdom, in: L. Goedegebuure, et al., *Higher Education Policy; An international comparative perspective*, Oxford: Pergamon Press, 1994: 290-314.

Committee of Vice-Chancellors and Principals and Universities Funding Council, *University management statistics and performance indicators in the UK*, London: CVCP/UFC, 1992.

Department for Education, *Statistical Bulletin*, (verschillende jaargangen), London: DFE.

Department for Education, *Student numbers in higher education - Great Britain 1980 to 1990*, n0. 8/92, Darlington: Government Statistical Service, 1992.

Eustace, R., University Autonomy: the '80s and After, *Higher Education Quarterly*, 48 (2), 1994: 86-117.

Kazemzadeh, F., M. Schacher & W. Steube, *Hochschulstatistische Indikatoren im internationalen Vergleich*, HIS: oktober 1993.

Universities' Statistical Record, *University Statistics* (diverse jaargangen), Cheltenham: Universities' Statistical record.



# Rapporten aan de Regering

## Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie\*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie\*
- 3 Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)\*
- 4 Milieubeleid (1974)\*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)\*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)\*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:  
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)\*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)\*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)\*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 13 Maken wij er werk van?  
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)\*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)\*
- 15 De komende vijftienvorig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)\*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)\*

## Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)\*
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)\*
- 20 Democratie en geweld  
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980\*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)\*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)\*
- 23 Onder invloed van Duitsland  
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)\*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)\*

## Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)\*
- 26 Waarborgen voor zekerheid  
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)  
Deel I: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)\*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

\* Uitverkocht

**Vierde raadsperiode:**

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;  
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

**Vijfde raadsperiode:**

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)

Rapporten aan de Regering en publikaties in de reeks 'Vorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Uitgeverij, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880.

## 'Vorstudies en achtergronden'

### Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)\*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)\*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)\*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977\*

### Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)\*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)\*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)\*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)\*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)\*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)\*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*

\* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)\*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning  
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)\*
- V23 Beleid en toekomst  
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)\*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)\*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:  
Kwaliteit van de arbeid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?  
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)\*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?  
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)\*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)\*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)\*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)\*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982\*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)\*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen\*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)\*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)\*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)\*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)\*

\* Uitverkocht

**'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'**

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)\*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)\*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)\*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)\*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)\*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)\*
- M 7 P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)\*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)\*
- M 9 K.J. Aalsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)\*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)\*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)\*
- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)\*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)\*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)\*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)\*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)\*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)\*

\* Uitverkocht

**Derde raadsperiode:**

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)\*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)\*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)\*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)\*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksmā: Basisvorming in het buitenland (1986)\*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eigenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987\*

\* Uitverkocht

**Vierde raadsperiode:**

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

**Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:**

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouwsector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)

T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)

**Vijfde raadsperiode:**

V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)

V83 W.G.M. Saleet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)

V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)

V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)

V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)

**Overige publikaties:**

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

\* Uitverkocht