

Bekostigd en niet bekostigd hoger onderwijs: programma's en klanten

Achtergrondstudie voor de Onderwijsraad

Ben Jongbloed
Carlo Salerno
Jeroen Huisman

Enschede, 29 Januari 2004
Kenmerk: C4BJ010

Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)
Universiteit Twente
Postbus 217
7500 AE Enschede

Tel: 053 – 4893 263
Fax: 053 – 4340 392
Internet: www.utwente.nl/cheps

Inhoudsopgave

1. VRAAGSTELLING EN AANPAK	4
1.1 AANLEIDING EN CONTEXT	4
1.2 DE ONDERZOEKSVRAGEN	5
1.3 AANPAK EN OPZET	6
2. NEDERLAND	8
2.1 INTRODUCTIE	8
2.2 DE AANGEWEEZEN AANBIEDERS	8
2.4 DE AANBIEDERS EN HET AANBOD IN HET AANGEWEEZEN WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS	11
2.5 PRODUCTKENMERKEN VAN DE AANGEWEEZEN SECTOR	12
2.6 STUDENTKENMERKEN	13
BIJLAGE BIJ HOOFDSTUK 2: VRAGENLIJST	16
3. PENNSYLVANIA (VS)	18
3.1 INLEIDING	18
3.2 PROGRAMMA'S EN KLANTEN	19
3.3 DOELGROEPEN	22
3.4 AFSLUITENDE OPMERKINGEN	24
4. DUITSLAND	26
4.1 INLEIDING	26
4.2 PUBLIEK EN PRIVAAT OPLEIDINGSAANBOD	27
4.3 AFSLUITENDE OPMERKINGEN	30
5. AUSTRALIË	32
5.1 INLEIDING	32
5.2 PRIVAAT VERSUS PUBLIEK AANBOD	33
5.3 VERDERE CONTEXTINFORMATIE; DISCUSSIES	36
6. NIEUW ZEELAND	44
6.1 INLEIDING	44
6.2 OPLEIDINGEN EN STUDENTENAANTALLEN IN HET PRIVATE TERTIAIR ONDERWIJS	46
7. REFLECTIE	49
7.1 INLEIDING	49
7.2 TRUST MARKETS	51
7.3 MONOPOLISTISCHE CONCURRENTIE	52
7.4 TOETREDINGSBARRIÈRES	55
7.5 SAMENVATTING	57
REFERENTIES	60

1. Vraagstelling en aanpak

1.1 Aanleiding en context

Naar aanleiding van een verzoek van de staatssecretaris bereidt de Onderwijsraad een advies voor dat handelt over de verhouding tussen het van overheidswege bekostigde en het niet-bekostigde hoger onderwijs. Dit advies *Bekostigd en Niet-bekostigd Hoger Onderwijs* zal voortbouwen op het advies uitgebracht naar criteria bij de bekostiging van hoger onderwijs (Onderwijsraad, 2003). In het advies wordt de vraag opgeworpen of private, thans niet-bekostigde aanbieders van hoger onderwijsprogramma's in aanmerking zouden moeten komen voor publieke bekostiging en onder welke (bekostigings- en andere) voorwaarden dit eventueel zou kunnen plaatsvinden. Welke positieve, respectievelijk negatieve effecten kunnen het gevolg zijn van een uitbreiding van de set van publiek bekostigde aanbieders? En wat moet in dit verband worden verstaan onder de kwalificaties 'positief' dan wel 'negatief' – hebben deze aanbieders iets te bieden, respectievelijk is er eventueel iets van te vrezen? Aan welke (aanvullende) bekostigingscriteria zouden de nieuwe aanbieders die voor publieke bekostiging in aanmerking willen komen moeten voldoen om de positieve effecten te doen versterken, dan wel de negatieve te beperken? Volstaat het om aan nieuwe aanbieders dezelfde criteria (t.a.v. kwaliteit, arbeidsmarkt, regionale/maatschappelijke overwegingen) op te leggen als aan de reeds bekostigde aanbieders?

Deze vragen zijn relevant nu het duidelijk is dat de instandhouding van de in de WHW verankerde harde scheidslijn tussen het publieke en het particuliere bestel steeds meer onder druk komt te staan. Particuliere hoger onderwijsaanbieders wijzen daarbij op het in hun ogen ontbreken van eerlijke concurrentieverhoudingen (*level playing field*) tussen de thans bekostigde instellingen van hoger onderwijs en de aangewezen instellingen. Sommigen bepleiten in dit verband een systematiek van "Sturing via de Vraag", waarin elke student een begrensde hoeveelheid leerrechten (*vouchers*) ontvangt die hij of zij in kan zetten ten behoeve van het volgen van geaccrediteerde opleidingen, dus opleidingen die aan zekere minimumeisen ten aanzien van kwaliteit voldoen. Een student zou in deze optiek dan ook zijn leerrechten kunnen inzetten bij andere dan de thans publiek bekostigde instellingen.

Cruciaal in deze kwesties zijn de condities voor publieke bekostiging van opleidingen in het hoger onderwijs – het thema dat in het genoemde (2003) advies van de Onderwijsraad is behandeld en dat met de recente invoering van een accreditatiesystematiek in Nederland thans actueel is. Ook binnen de context van het beleid ten aanzien van 'levenslang leren' komen thans aangebrachte scheidingen ter discussie te staan. Een kennissamenleving vraagt om werknemers die niet alleen voldoende geschoold zijn, maar ook voortdurend bereid zijn zich om- of bij te scholen. In dit kader kan aan de vraag naar initieel onderwijs, dan wel post-initieel onderwijs, dan wel onderwijs in het kader van levenslang leren worden voldaan door allerlei typen (traditionele en niet-traditionele, publieke en private, binnen- en buitenlandse) aanbieders die opleidingen van uiteenlopende aard aanbieden.

In een eerder door CHEPS uitgevoerd onderzoek (Jongbloed & Salerno, 2002) is geïnventariseerd welke aanbieders (opleidingen) in aanmerking komen voor publieke bekostiging en of ingeschreven studenten aanspraak kunnen maken op studiefinanciering dan wel tegemoetkomingen in de sfeer van de belastingen. Een inventarisatie is uitgevoerd voor een achttal hoger onderwijssystemen (Australië, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Michigan, Nederland, Nieuw Zeeland en Pennsylvania). In een recent onderzoek van CHEPS voor het Ministerie van OCW is eveneens op de afbakening van de financiële overheidsverantwoordelijkheid ingegaan (Jongbloed, 2003).

Het is al met al interessant te inventariseren hoe in het buitenland de overheid met deze kwesties omgaat in het beleid; hoe zij *onderscheid* maakt tussen de diverse hogere (tertiaire) opleidingen. Nu de bestuurlijk/juridische context van bekostiging – onder meer via de twee genoemde studies – in beeld is gebracht, is het interessant om na te gaan wat de diverse (nog) niet-bekostigde aanbieders van hoger onderwijs hebben te bieden, niet alleen wat betreft de diensten die ze aanbieden, maar ook aan wie en onder welke condities ze deze aanbieden.

1.2 De onderzoeksvragen

Tegen de achtergrond geschetst in de vorige paragraaf wenst de Onderwijsraad een korte achtergrondstudie te laten verrichten die zicht biedt op de ‘programma’s en de klanten’ van de private, niet-bekostigde hoger onderwijsaanbieders. De volgende twee vragen staan centraal in onze studie:

1. Programma’s: Bieden de niet-bekostigde opleidingen een ander type onderwijs aan dan bekostigde opleidingen? Zo ja, in welke zin?
2. Doelgroepen: Op welke studenten richten de niet-bekostigde aanbieders zich met hun opleidingsaanbod? In hoeverre verschilt de doelgroep van die van de bekostigde aanbieders?

Graag zouden we op deze vragen gedetailleerde antwoorden willen krijgen, bijvoorbeeld ten aanzien van aspecten als niveau, didactiek, inhoud, herkomst van studenten en wijze van collegegeldbetaling. In veel gevallen is het echter niet mogelijk gebleken om in het relatief korte tijdsbestek van dit onderzoek op alle aspecten van beide vragen in te gaan. De verzamelde informatie zal dan ook per land enigszins ongelijksoortig zijn. Wel is gepoogd een goede indruk te geven van de programma’s van de niet-bekostigde private aanbieders, maar informatie over de inhoud van de programma’s en de doelgroepen is lastiger te achterhalen. Het private hoger onderwijs speelt zich in veel landen af in een gebied dat nog onvolledig in beeld is gebracht en waar aanbieders en studenten relatief snel ‘komen en gaan’.

We hebben onze gegevensverzameling daarom beperkt tot een deelverzameling van de landen bestreken in het eerder aangehaalde onderzoek van CHEPS (Jongbloed & Salerno, 2002). Het gaat om de volgende vijf landen:

1. Nederland
2. Duitsland (waar de private sector nog niet erg groot is, maar wel interessante initiatieven worden ontplooid)
3. Pennsylvania (waar een relatief goed ontwikkelde private sector bestaat, variërend qua kwaliteit en aanbod, met prestigieuze aanbieders en aanbieders gericht op ‘convenience’)
4. Australië (waar een interessante private sector bestaat die pleit voor meer overheidssteun)
5. Nieuw Zeeland (waar een goed ontwikkelde en redelijk goed gedocumenteerde private sector bestaat die deels met publiek geld wordt bekostigd).

De verzamelde informatie zal altijd in zijn context geplaatst moeten worden. Immers, de wijze waarop de overheid met de bovengeschetste problematiek omgaat en de wijze waarop instellingen daarop inspelen is sterk afhankelijk van de ontwikkelingsgeschiedenis van het hoger onderwijs, de traditie wat betreft het privaat hoger onderwijs, de inrichting van het publiek bekostigde systeem, de gepercipieerde verdiensten en tekortkomingen in het bestaande systeem van publieke en private aanbieders, en de (veranderingen in de) economische structuur (arbeidsmarkt) van een land.

Omdat binnen het financiële- en tijdsbestek van dit onderzoek geen vragenlijsten naar aanbieders en klanten van de niet-bekostigde instellingen in het buitenland kunnen worden gestuurd, hebben we ons dus moeten beperken tot het verzamelen en interpreteren van

gegevens die eerder reeds door derden zijn verzameld. Voor wat betreft de Nederlandse situatie is een korte vragenlijst gestuurd naar 69 aangewezen (dus: niet-bekostigde) instellingen waarvan programma's voorkomen in het CROHO (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs). De vragenlijst die ingaat op aantallen studenten en enkele andere studentkenmerken is beperkt qua vraagstelling om de respons te optimaliseren. De niet-bekostigde hoger onderwijssector bestaat uit *not for profit* aanbieders en *for profit* bedrijven. Zeker in het laatste geval (maar ook in het eerste) zullen deze aanbieders met andere (private en publieke) aanbieders concurreren om hun marktaandeel (aantal ingeschreven studenten) te behouden c.q. uit te breiden. Mede om die reden is de respons op de vragenlijst niet ideaal en kan door ons slechts een beperkt beeld van de niet-bekostigde sector worden gegeven.

1.3 Aanpak en opzet

Voor onze studie zijn gegevens verzameld over programma's en klanten van het niet-bekostigde, erkende hoger onderwijs in de vijf landen. De gegevens zijn betrokken uit beschikbare publicaties, websites en overheids- en onderzoeksdocumenten.

In de volgende hoofdstukken presenteren we informatie over de private sector in de vijf geselecteerde landen. Daarna volgt een meer beschouwende verhandeling over de positie en ontwikkeling van een niet-bekostigde private hoger onderwijssector die bestaat naast een van overheidswege ondersteunde en beschermde sector. Onze reflectie op de rol van de private sector en het overheidsbeleid ter zake vindt plaats vanuit de economische theorie. De discussie wordt geïllustreerd met de gegevens die door ons zijn verzameld ten aanzien van de vijf private hoger onderwijssectoren. We behandelen daarbij (in niet-uitputtende zin) vragen als:¹

- Zouden private aanbieders in concurrentie met publiek bekostigde aanbieders gebracht moeten worden?
- In welke behoefte kan een privaat hoger onderwijssysteem voorzien – wat is het product dat ze levert en wat is 'kwaliteit' in dit verband?
- Welke rol is voor kwaliteitszorg (accreditatie) weggelegd?
- Welke maatschappelijk (on-)gewenste effecten zouden zich kunnen voordoen?
- Wat is het gevaar van 'cherry picking', c.q. de kans op vershraling van het aanbod van hoger onderwijs?
- Welke maatregelen zou de overheid kunnen nemen om een balans te vinden wat betreft het creëren van een gelijk speelveld, het voorkomen van versnippering van publiek geld en het instandhouden van een voldoende rijk geschakeerd aanbod?

Hoofdstuk 7 behandelt deze vragen. In de volgende hoofdstukken (2 tot en met 6) volgen allereerst de landenbeschrijvingen. Daarbij starten we met Nederland en we eindigen met Nieuw Zeeland, het land waar zich in de afgelopen 10 jaar vele interessante ontwikkelingen hebben voorgedaan in en rond het private hoger – of beter gezegd: post-secundaire – onderwijs.

¹ Een eveneens voor de hand liggende vraag is die naar de eventuele gevolgen van het brengen van hoger onderwijs onder het GATS regime. Hoe moeten we tegen buitenlandse for-profit aanbieders aankijken – met name als ze direct dan wel indirect op overheidsbekostiging aanspraak willen maken? Vanwege de specifieke aard van deze kwesties en om redenen van tijdsbeslag gaan we echter niet in op de GATS discussie.

2. Nederland

2.1 Introductie

Voor de beschrijving en analyse van het niet-bekostigd hoger onderwijs in Nederland is gebruik gemaakt van het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) 2003-2004, beschikbaar gesteld door de InformatieBeheer Groep (IBG) te Groningen. Hoewel beargumenteerd kan worden dat er buiten de opleidingen in het CROHO, tal van “hogere” opleidingen, cursussen en trainingen worden aangeboden, houden we ons in dit onderzoek – voor de Nederlandse situatie – strikt aan het uitgangspunt: “het is pas hoger onderwijs, als er ‘hoger onderwijs’ op staat” (en dus als zodanig [h]erkend wordt als hoger onderwijs).

Het CROHO-bestand is bewerkt om overzichten te kunnen genereren van het aantal opleidingen in de publieke (bekostigd) en aangewezen (niet-bekostigde) sector, per CROHO-onderdeel (economie, gedrag en maatschappij, gezondheidszorg, landbouw en natuurlijke omgeving, onderwijs, taal en cultuur, en techniek). Opleidingen in het CROHO die voor augustus/september 2003 reeds in afbouw waren, en dus geen eerstejaars meer toelaten vanaf het najaar van 2003, zijn in de analyse niet meegenomen.

Hoewel dit CROHO inzicht zou moeten geven in de producten/diensten die de instellingen leveren, twee waarschuwingen: (a) het moet niet worden uitgesloten dat een aantal licenties “slapende” is, of dat niet alle opleidingsmodaliteiten worden aangeboden (dat wil zeggen: op dit moment zijn er geen afnemers van het product/de dienst); (b) ook moet niet worden uitgesloten dat een aantal opleidingen (met name van private instellingen) feitelijk in afbouw is, maar nog niet daadwerkelijk uit het CROHO verwijderd zijn. Deze verwachting wordt ingegeven door de grote hoeveelheid bacheloropleidingen (aangeboden door aangewezen instellingen) die een studielast van minder dan 240 credits kennen, terwijl de WHW een studielast van 240 credits voorschrijft.

Hieronder wordt per CROHO-onderdeel een beschrijving gegeven van de aanbieders en het aanbod, zowel in kwantitatieve als inhoudelijke zin. Het HBO wordt beschreven in de paragrafen 2.2 en 2.3, het WO volgt in paragraaf 2.4. Daarna wordt ingegaan op andere aspecten van de opleidingenmarkt, waaronder kenmerken van de aanbieders (paragraaf 2.5). In paragraaf 2.6 wordt ingegaan op enkele studentkenmerken van de aangewezen opleidingen.

2.2 De aangewezen aanbieders

In deze paragraaf worden de aangewezen instellingen in het hoger beroepsonderwijs gekarakteriseerd. Allereerst wordt gekeken naar de omvang van de instellingen (in termen van het aantal opleidingen in verschillende CROHO-onderdelen). Daarna wordt de sector van aangewezen instellingen doorgelicht op twee andere kenmerken: de ontstaansgeschiedenis en – daarmee samenhangend – een nadere typering van het begrip ‘aangewezen’ (bijzondere instellingen, voormalige profit-onderwijsinstellingen, hybride instellingen).

Er zijn 62 aangewezen instellingen in het hoger beroepsonderwijs. Eén instelling staat weliswaar geregistreerd als aangewezen instelling, maar verzorgt vanaf najaar 2003 geen aangewezen opleidingen meer. De overgrote meerderheid (44, dat is 71%) van deze instellingen verzorgt 1 tot 7 opleidingen binnen 1 of 2 CROHO-onderdelen. Er zijn 8 instellingen die 8 tot 20 opleidingen verzorgen binnen 1 tot 5 CROHO-onderdelen. Er zijn 5 instellingen die 21 tot 45 opleidingen verzorgen binnen 1 tot 5 CROHO-onderdelen. Tenslotte zijn er 5 instellingen die meer dan 45 opleidingen verzorgen (de grootste biedt bijna 100

opleidingen aan) in 3 tot 7 CROHO-onderdelen. In vergelijking met de publieke aanbieders, bieden de aangewezen aanbieders gemiddeld minder opleidingen (per instelling) aan. Dit omdat er een groot aantal instellingen is met een zeer beperkt aanbod en maar weinig aangewezen instellingen met een (zeer) groot aanbod.

We kunnen nog een ander – relevant, maar niet geheel waterdicht – onderscheid aanbrenge tussen de aangewezen instellingen. Enerzijds zijn er de ‘bijzondere’ aangewezen instellingen, traditioneel in die zin dat de oorsprong van het verschil tussen publieke en aangewezen (erkende) instellingen bijna rechtstreeks is terug te voeren op de schoolstrijd aan het begin van de vorige eeuw. Het gaat hier om een tien- tot vijftiental ‘bijzondere’ instellingen in de brede zin van het woord (voorbeelden zijn de theologische universiteiten in Kampen, Utrecht, Apeldoorn en Tilburg en – in de hogeschoolsector – Christelijke leergangen op reformatorische grondslag de Driestar (Gouda), Reformatorische leergangen (Zwolle) en de Azusa theologisch hogeschool te Amsterdam).

Daarnaast is er een dertig- tot veertigtal particuliere aanbieders, waarvan sommige reeds lange tijd bestaan, met een traditie in het opleiden voor beroepen. Zij zijn soms al langere tijd aangewezen (voor andere sectoren dan het hoger onderwijs), maar hebben zich pas in het laatste decennium formeel op de markt van het hoger onderwijs begeven. Dat wil zeggen, ze boden waarschijnlijk al onderwijs aan op het niveau van het hoger onderwijs, maar hebben dit pas recent geformaliseerd door opleidingen te laten registreren in het CROHO. Voorbeelden van dergelijke hogescholen zijn LOI hoger onderwijs, PBNA-HBO en hogeschool Schoevers.

Tenslotte bestaat er een tien- tot twintigtal aanbieders die zeer nauw samenwerken met publieke aanbieders (zo niet onderdeel uitmaken van een juridische rechtspersoon). Het betreft hier zowel relatief kleine aanbieders (bijvoorbeeld Academie voor Eurhythmie, Chr. Leergangen op reformatorische grondslag) als relatief grote aanbieders (bijvoorbeeld Fontys Bedrijfshogeschool, Hogescholen Oost Nederland, Stichting Windesheim en Hogeschool Hanzesteden).

2.3 Het aanbod van de aangewezen en publieke instellingen vergeleken

We vergelijken het aanbod van de niet-bekostigde en de bekostigde instellingen per cluster van opleidingen en gebruiken daarvoor de HOOP/CROHO gebieden *Taal & Cultuur*, *Landbouw*, *Economie*, et cetera.

Taal en cultuur

In dit CROHO onderdeel vinden we 53 opleidingsnamen. Als we alle aanbieders en opleidingen apart nemen zien we dat de publiek bekostigde en de aangewezen instellingen in totaal 116 opleidingen aanbieden (dit is de som van 36 en 80, zie tabel 1). Om beter inzicht te krijgen in dit aanbod wordt een onderscheid gemaakt naar: taal en cultuur algemeen (16 opleidingsnamen), kunstopleidingen (11 opleidingsnamen) en voortgezette kunstopleidingen (26 opleidingsnamen). In de eerste categorie worden bijna alle opleidingen (16 van de 17) verzorgd door aangewezen instellingen. Het betreft vooral tolk-vertaler opleidingen en de opleidingen journalistiek, hogere opleiding theologie en popmuzikant. Slechts één opleiding (museologie) wordt verzorgd door een publieke instelling. Hierbij moet wel worden aangetekend dat zowel publieke als aangewezen aanbieders (ook) opleidingen op het terrein van tolken/vertalen en journalistiek verzorgen in het CROHO-onderdeel *Economie*. In de categorie kunstopleidingen worden 15 van de 52 opleidingen verzorgd door aangewezen aanbieders. De voortgezette kunstopleidingen worden grotendeels (42 van de 47) door de publieke instellingen aangeboden.

Landbouw

Dit CROHO-onderdeel wordt gedomineerd door de publieke aanbieders. Van de 19 opleidingsnamen (totaal 41 opleidingen) worden er één (educatie en kennismanagement groene sector) ook door aangewezen instellingen verzorgd. De publieke instellingen verzorgen gezamenlijk 39 opleidingen.

Onderwijs

Binnen dit CROHO-onderdeel worden in totaal 95 verschillende opleidingen verzorgd, Het overgrote deel van de opleidingen betreft het basisonderwijs en het eerste- en tweedegraads vakgebied. Van de totaal 410 opleidingen worden er 89 verzorgd door de aangewezen instellingen. Een groot deel hiervan betreft lerarenopleidingen (bijv. eerste en tweede graads opleiding godsdienst, geschiedenis en pedagogiek) die verzorgd worden door ‘bijzondere’ instellingen. Met betrekking tot deze specifieke groep, worden door de instellingen dezelfde CROHO namen gebruikt. In de private sector wordt echter ook een groot aantal lerarenopleidingen aangetroffen, waarvan de opleidingsnamen afwijken van de gangbare vakgebiedsnamen in het publieke domein. Het gaat bij dit laatste om de opleiding leraar informatica, leraar algemene bouwkunde (in plaats van bouwkunde I en/of II of bouwtechniek I en/of II), leraar algemene werktuigbouwkunde (in plaats van werktuigbouwkunde I en/of II), leraar commerciële economie (in plaats van algemene of bedrijfseconomie), leraar verzorging/huishoudkunde en leraar verzorging/gezondheidskunde (in plaats van gezondheidszorg en welzijn).

Gezondheid

In dit CROHO-onderdeel worden 35 van de 122 opleidingen verzorgd door aangewezen aanbieders. Hierbij moet worden opgemerkt, dat een aantal opleidingen in deze sector dit jaar nog “dubbel” wordt aangeboden, dat wil zeggen zowel in de traditionele ‘pre-Bamastructuur’ vorm als in de bachelorform. Een opvallend kenmerk van deze sector is dat veel opleidingen óf in het publieke (bijv. ergotherapie, farmakunde, bewegingsagogie, logopedie, optometrie, oefentherapie Cesar, oefentherapie Mensendieck, mondhygiëne; 17 opleidingsnamen) óf in het aangewezen domein worden aangeboden (bedrijfsfunctionaris BHV, hartfunctie laborant, longfunctie assistent, manuele therapie, natuurlijk genezer, psychologie, psychosynthese, palliatieve zorg; 20 opleidingsnamen). Er zijn relatief weinig opleidingen die in beide domeinen (kader in de gezondheidszorg, verpleegkundige, fysiotherapeut, voeding en diëtetiek; 9 opleidingsnamen) worden verzorgd.

Gedrag en maatschappij

Dit CROHO-onderdeel omvat 25 opleidingsnamen. De private aanbieders verzorgen 44 opleidingen, de publieke instellingen verzorgen 109 opleidingen. De opleidingen culturele en maatschappelijke vorming, maatschappelijk werk en dienstverlening, sociaal-pedagogische hulpverlening en personeel en arbeid vormen de kern van het opleidingsaanbod in deze sector (88 van de 150 opleidingen, 73 worden verzorgd door publieke instellingen). In deze sector is het opvallend dat maar twee opleidingen alleen worden aangeboden door publieke instellingen (integrale veiligheidkunde, sport en bewegingseducatie), terwijl er dertien opleidingsnamen zijn die alleen door private aanbieders verzorgd worden (o.a. een zevental managementopleidingen).

Economie

In dit CROHO-onderdeel worden verreweg de meeste aangewezen opleidingen verzorgd. In totaal zijn er 193 opleidingsnamen. Een kleine meerderheid (56%, 372 van de 661 opleidingen) wordt verzorgd door aangewezen instellingen. Slechts 23 van de 193

opleidingsnamen worden zowel door publieke als aangewezen aanbieders verzorgd. Maar liefst 159 opleidingsnamen komen alleen voor in het aangewezen onderwijs, een groot deel van deze opleidingen is uniek (wat de opleidingsnaam betreft). Een ander opvallend kenmerk van dit CROHO-onderdeel is dat er door aangewezen instellingen een groot aantal opleidingen wordt aangeboden met een studielast die korter is dan de wettelijke voorgeschreven 240 studiepunten (4 maal 60 ECTS-punten per jaar).

Techniek

Dit CROHO-onderdeel omvat in totaal 76 opleidingsnamen. De aangewezen instellingen verzorgen 79 opleidingen, de publieke instellingen verzorgen gezamenlijk 260 opleidingen. 27 Opleidingsnamen komen zowel in de publieke als private sector voor, 27 alleen in de publieke sector en 22 alleen in de private sector.

Samengevat

De tabel hieronder vat een en ander nog eens samen per HOOP/CROHO gebied.

Tabel 1: Het HBO opleidingenaanbod van aangewezen en publieke instellingen

CROHO-onderdeel	aantal opleidingsnamen	aantal opleidingen		aantal opleidingsnamen tussen haakjes: aantal opleidingen		
		aangewezen	publiek	alleen aangewezen	alleen publiek	publiek & aangewezen
Economie	193	372	289	159 (229)	11 (18)	23 (414)
Landbouw	19	2	39	1 (1)	17 (39)	1 (1)
Gedrag & Maatschappij	25	44	109	13 (17)	2 (2)	10 (134)
Onderwijs	95	89	321	27 (27)	36 (117)	32 (266)
Taal & Cultuur	53	36	80	23 (25)	24 (46)	6 (45)
Techniek	76	79	260	22 (24)	27 (42)	27 (273)
Gezondheid	46	35	87	20 (20)	17 (37)	9 (65)
Totaal	507	657	1185	265 (343)	134 (301)	108 (1198)

2.4 De aanbieders en het aanbod in het aangewezen wetenschappelijk onderwijs

Vanwege de geringe omvang van het aanbod behandelen we het aanbod binnen de sector van het aangewezen wetenschappelijk onderwijs niet per CROHO-onderdeel maar integraal. Het aangewezen wetenschappelijk onderwijs bestaat uit vijf theologische universiteiten, de Universiteit voor Humanistiek en de Nijenrode University. De *transnationale Universiteit Limburg* (tUL) staat weliswaar geregistreerd als aangewezen instellingen (met aangewezen opleidingen: één opleiding in het CROHO-onderdeel Gezondheid in afbouw; 2 Bacheloropleidingen en 12 Masteropleidingen in het CROHO-onderdeel Natuur). De opleidingen worden echter door de Nederlandse en Vlaamse overheid (resp. via de Universiteit Maastricht en het Limburgs Universitair Centrum) bekostigd. Voor de Nederlandse situatie betekent dit concreet dat de opleidingen naar rato van het aandeel Nederlandse studenten, op een vergelijkbare wijze als publieke hogeronderwijsinstellingen, worden bekostigd. Om deze reden nemen we de tUL niet mee in de analyse van het aanbod van de aangewezen instellingen.

Door de zeven aangewezen instellingen worden in totaal zes ongedeelde opleidingen (d.w.z. 'pre-Bamastructuur' opleidingen - in afbouw) aangeboden in de CROHO-onderdelen Taal en cultuur en Economie (zie tabel 2). De instellingen bieden daarnaast 19 Masteropleidingen aan en 8 Bachelor-opleidingen in dezelfde CROHO-onderdelen. In vergelijking met het totale aanbod van de publieke instellingen is het aangewezen aanbod marginaal; een vergelijking met het publieke aanbod – zoals hierboven is weergegeven in tabel 1 voor het HBO – heeft dan ook weinig zin. Ter oriëntatie is in tabel 2 tussen haakjes het aantal opleidingen

weergegeven dat alleen wordt aangeboden door de aangewezen instellingen (dus niet in het aanbod van de publieke instellingen voorkomt). Meer nog dan in het geval van het publieke en erkende HBO, moeten deze data zeer voorzichtig worden geïnterpreteerd. Ten eerste is het de vraag in hoeverre achter de verschillende namen, daadwerkelijk inhoudelijke programmaverschillen schuil gaan (bijv. Theologie versus Theologie [klassiek]; Accountancy versus Accountancy & Control). In de tweede plaats moet in aanmerking worden genomen dat in het wetenschappelijk onderwijs de BaMa structuur recent is ingevoerd. De kans is aanwezig dat de grote variatie in opleidingsnamen (zowel in de publieke als aangewezen sector) binnenkort wordt gereduceerd door een herordeningsoperatie.

Tabel 2: Aantal aangewezen opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs 2003-2004

CROHO-onderdeel	Bachelor	Master	“Ongedeeld”
Taal & cultuur	7 (5)	17 (13)	4 (4)
Economie	1	2 (2)	2 (2)
Totaal	8 (5)	19 (15)	6 (6)

Noot: Tussen haakjes is het aantal unieke, dat wil zeggen niet door de publiek-bekostigde universiteiten aangeboden opleidingen vermeld.

We merken op dat, gelet op het bestaande aangewezen Nederlandse aanbod, tot nu toe relatief weinig MBA opleidingen in het CROHO-onderdeel Economie te vinden zijn. Niet alle aanbieders van MBA's hebben zich in het CROHO laten registreren. Deze aanbieders, c.q. opleidingen vallen derhalve buiten het door ons geschetste beeld.

2.5 Productkenmerken van de aangewezen sector

Sectoren

De 62 aangewezen aanbieders in het hoger beroepsonderwijs nemen ongeveer 35% (=657 opleidingen) van het opleidingenaanbod in het hoger onderwijs voor hun rekening (zie Tabel 1). De (opleidingen)markt waarop zich de aangewezen aanbieders bewegen wordt gedomineerd door opleidingen in het economische domein (372 van de 657 aangewezen opleidingen, 57%). Bij ruim 20% van de in totaal 1842 door bekostigde en niet-bekostigde hogescholen aangeboden HBO-opleidingen gaat het dus om een aangewezen economie opleiding.

In het wetenschappelijk onderwijs (WO) is het aandeel in het opleidingenaanbod van de negen aangewezen instellingen zeer beperkt. Het gaat in totaal om 33 opleidingen (zie Tabel 2) op een totaalaanbod van naar schatting 1000 opleidingen in het WO. Een precieze aanduiding van het aandeel is lastig te geven, mede omdat het aanbod in het bekostigde WO door de invoering van het Bachelor-Master structuur aanzienlijk is gestegen. Bij tabel 2 is reeds opgemerkt dat het overgrote deel van het private aanbod “bijzondere” opleidingen (theologie, godgeleerdheid) betreft.

Aanbiedingsvorm van het aanbod

Het algemene patroon met betrekking tot de opleidingsvorm in het HBO is dat de publieke aanbieders naast de “traditionele” voltijdsvariant regelmatig een deeltijdvariant en/of duale variant aanbieden. De aangewezen aanbieders bieden meestal (minstens) een deeltijdvariant aan, zo nu en dan in combinatie met een voltijds- en/of duale variant. 22 van de 62 hogescholen bieden alleen deeltijdopleidingen aan, 15 instellingen bieden alledrie varianten aan, 12 instellingen bieden alleen voltijdopleidingen aan.

In het WO is er – wat de aanbiedingsvorm betreft – geen duidelijk onderscheid tussen private en publieke aanbieders: beiden bieden een groot deel van het aanbod zowel in vol- als deeltijd

aan. Drie instellingen bieden alleen voltijdse opleidingen aan en vier instellingen zowel voltijd- als deeltijdopleidingen. De duale vorm komt niet voor in het aangewezen onderwijs.²

Lengte van de opleidingen

Over het algemeen zijn de opleidingen in het private domein even lang als die in het publieke domein. Toch zijn er opmerkelijke uitzonderingen in het HBO. Zo worden er in het CROHO-onderdeel Economie (waarbij de kort-HBO opleidingen niet zijn meegerekend) veel private opleidingen aangeboden (een zestigtal) die korter zijn dan de standaard van 240 credits. De lengte van de kortere opleidingen varieert van 60 tot 180 credits³. Nog opmerkelijker is het feit dat een aantal opleidingen (dus opleidingen met een zelfde CROHO-code) substantieel verschillen in de opleidingsduur, ondanks het feit dat dezelfde vooropleidingseisen worden gesteld.

Ordering van opleidingen in CROHO-onderdelen

Vanuit het perspectief dat de CROHO-onderdelen in eerste instantie vooral bedoeld waren om het publieke aanbod te ordenen en een belangrijke leidraad zijn geweest voor het al dan niet uitbreiden van het aanbod van instellingen over de 'eigen' sectorgrenzen (denk aan de ACO procedures), is het opvallend dat een groot aantal opleidingen van aangewezen HBO-instellingen in 'vreemde' sectoren is opgenomen. Zo is een aantal aangewezen managementopleidingen geordend in het CROHO-onderdeel Gedrag & Maatschappij. In het publieke domein horen deze opleidingen tot het CROHO-onderdeel Economie. Verder is een aantal aangewezen tolk- en vertaalopleidingen opgenomen in het CROHO-onderdeel Taal & Cultuur, terwijl in het publieke domein deze opleidingen tot het CROHO-onderdeel Economie behoren. Terecht staat 'vreemde' tussen aanhalingstekens, want evengoed zou men kunnen beargumenteren dat de publieke toeristische opleidingen en opleidingen als food & business of journalistiek niet 'thuishoren' in het CROHO-onderdeel economie.

Het gaat – in de context van dit onderzoek – echter niet zozeer om de juiste plaats van een bepaalde opleiding in het CROHO. Het is echter wel een gegeven dat vergelijkbare opleidingen een plaats kunnen krijgen in verschillende CROHO-onderdelen, waardoor een vergelijking op het niveau van de CROHO-onderdelen enigszins vertekend wordt.

Bologna en titulatuur

Het is opvallend dat het publieke aanbod – wat de naamgeving van de opleidingen betreft (Bachelor X, Master Y) – gereorganiseerd is in het kader van de Bolognaverklaring. Een groot deel van de opleidingen van de aangewezen instellingen heeft deze aanpassing nog niet doorgevoerd, althans in de naamgeving.

2.6 Studentkenmerken

In december 2003 is door ons een korte vragenlijst⁴ verstuurd naar 69 aangewezen instellingen. Begin januari 2004 hadden 36 instellingen (31 HBO, 5 WO) de vragenlijst geretourneerd (respons: 52%). De respons is redelijk verdeeld over de typen instellingen (omvang, aantal disciplines/sectoren, denominatie, aanbiedingsvormen).

² Zeker als we de *transnationale Universiteit Limburg* buiten beschouwing laten: zeven opleidingen van de tUL worden duaal aangeboden.

³ Door middel van een Koninklijk Besluit (2003) worden de hogeronderwijsinstellingen (publiek en aangewezen) in staat gesteld om tot uiterlijk 31 december 2007 getuigschriften uit te reiken voor opleidingen korter dan 240 credits.

⁴ Zie de bijlage bij dit hoofdstuk.

Doelgroepen

De meeste instellingen (27) richten zich niet op studenten van een bepaalde leeftijd. Een zestal instellingen geeft aan zich te richten op studenten van ongeveer 18 tot 26 jaar. De drie overige instellingen geven andere leeftijdsgrenzen aan.

Wat de herkomst betreft, geven achttien instellingen aan zich te richten op studenten van nationale herkomst. Zeven instellingen geven aan zich niet specifiek te richten op studenten van een bepaalde herkomst. De overige instellingen richten zich of op studenten van regionale herkomst (2), internationale herkomst (2) of combinaties (bijv. nationaal/internationaal, 7).

In termen van het opleidingsniveau van de doelgroepen wijkt de aangewezen sector niet sterk af van de publieke sector. De instellingen richten zich vooral op studenten met mbo/havo/vwo (9), havo (6), havo/vwo (3) of andere combinaties van vooropleidingen, waarbij soms ook WO, HBO en HBO-propedeuse worden genoemd (9). Zes instellingen geven aan zich niet op een bepaald vooropleidingsniveau te richten.

De instellingen richten zich zowel op werkenden (7), niet-werkenden (9) en werkenden en niet-werkenden (20). De instellingen richten zich vooral op studenten die de opleidingskosten zelf betalen (18) en op studenten wier onderwijskosten worden gedragen door werkgevers en studenten (14).

Ingeschreven studenten

De leeftijd van de ingeschreven studenten varieert sterk. Veel instellingen geven aan dat studenten van 17/18 jaar en ouder staan ingeschreven (21 instellingen). Veertien instellingen geven aan dat de jongste ingeschrevenen iets ouder zijn (vanaf 21-24 jaar).

De grootste groep ingeschrevenen bevindt zich in de leeftijdsklassen 27-35 jaar (12) en 18-22 jaar (11). Op afstand volgen de leeftijdsklassen 22-26 jaar (5) en 35-50 jaar (8).

Dertien instellingen geven aan dat vooral (>90%) deeltijdstudenten ingeschreven staan, twaalf instellingen geven aan dat vooral (>90%) voltijdstudenten ingeschreven staan. Drie instellingen hebben vooral duale studenten en zeven instellingen geven aan een mix te hebben van voltijd/deeltijd/duale studenten.

Van vijftien instellingen zijn de ingeschrevenen vooral werkend (>90%), van acht instellingen zijn de ingeschrevenen vooral niet-werkend (>90%). Twaalf instellingen geven aan dat de verhouding tussen niet-werkend en werkend hier tussenin ligt.

De opleidingskosten worden vooral gedragen door de studenten zelf (16) of grotendeels door de studenten (9). Tien instellingen geven aan dat de opleidingskosten grotendeels worden gedragen door de werkgevers.

Bij de instellingen die onze vragenlijst hebben beantwoord staan in september 2003 ongeveer 33.000 studenten ingeschreven. Gelet op het responspercentage van ruim 50% en uitgaande van de veronderstelling dat onze steekproef representatief is voor de niet-bekostigde sector,⁵ zou het totale studentenaantal van de aangewezen instellingen tussen 60.000 en 70.000 moeten liggen. Dit is zo'n 12% van het totaal aantal studenten aan bekostigde en niet-bekostigde instellingen. In een vergelijking met het publieke hoger onderwijs moeten we

⁵ De representativiteit zou kunnen zijn vertekend door het feit dat in onze respons enkele grote private aanbieders zijn vertegenwoordigd die het lastig maken om onze steekproef op adequate wijze te extrapoleren naar de totale populatie van 69 instellingen.

echter voorzichtig zijn. We vermoeden dat in de tellingen van de aangewezen instellingen in een aantal gevallen ook studenten zijn meegeteld die slechts onderdelen van een opleiding volgen en wellicht niet de intentie hebben om een volledig programma af te ronden. Het aantal studenten dat daadwerkelijk de afronding van een volledige studie nastreeft ligt waarschijnlijk lager dan de schatting van 60.000 tot 70.000.⁶

Andere (onderwijsactiviteiten) van de aangewezen instellingen

Het overgrote deel van de instellingen (29) verzorgt alleen hoger onderwijs. Een vijftal instellingen geeft aan ook onderwijs op andere niveaus te verzorgen. Het aandeel hogeronderwijsstudenten van deze instellingen varieert van 20% tot 80%.

⁶ In een eerder onderzoek (Jongbloed & Salerno, 2002, p. 70) was de schatting ruim 36.000. Deze schatting had echter betrekking op de situatie aan het eind van de jaren '90.

Bijlage bij hoofdstuk 2: Vragenlijst

VRAGENLIJST DOELGROEPEN AANGEWEZEN HO-INSTELLINGEN

- Gelieve het juiste antwoord aan te kruisen en de gevraagde gegevens in te vullen.
- Het onderzoek richt zich op de opleidingen die expliciet benoemd zijn als hoger onderwijs, d.w.z. opleidingen in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs.
- Het onderzoek inventariseert de huidige stand van zaken met betrekking tot de doelgroepen en ingeschreven studenten

Doelgroepen

- 1) Richten de opleidingen zich op studenten van een bepaalde leeftijd?
Ja, studenten tussen ongeveer ... en ... jaar
Nee
- 2) Richten de opleidingen zich op studenten van een bepaalde herkomst? (meer dan één antwoord mogelijk)
Regionaal
Nationaal
Internationaal
Nee
- 3) Richten de opleidingen zich op een studenten met een bepaald opleidingsniveau?
Ja, nl
Nee
- 4) Richten de opleidingen zich op werkenden?
Ja
Nee
Beide categoriën
- 5) Richten de opleidingen zich op studenten die de opleidingskosten zelf betalen?
Ja
Nee, op studenten wiens onderwijskosten gedragen worden door werkgevers
Beide
Anders, nl

Ingeschreven studenten

- 6) De leeftijd van de inschreven studenten varieert van ... tot ... jaar
- 7) De grootste groep studenten is
18-22 jaar 22-26 jaar 27-35 jaar
35-50 jaar 50 jaar en ouder
- 8) De (geschatte) verdeling over de in inschrijvingsmodaliteiten is:
... % voltijd ... % deeltijd ... % duaal

3. Pennsylvania (VS)

3.1 Inleiding ⁷

In vele opzichten vormt de Staat Pennsylvania een interessant geval voor het vergelijken van bekostigde met niet-bekostigde hoger onderwijsprogramma's in de Verenigde Staten.⁸ Met meer dan 12 miljoen inwoners is Pennsylvania de op vijf na grootste staat in de VS. In 2001-02 waren er 260 *colleges* en universiteiten, waarmee de staat de derde plaats inneemt achter Californië (413) en New York (311). Slechts 26% van de hogeronderwijsinstellingen in Pennsylvania is een publieke instelling: 46 instellingen met 4-jarige programma's en 22 *community colleges* die 2-jarige programma's aanbieden. Driekwart van de instellingen valt onder privaat beheer. De meeste van deze private instellingen zijn echter relatief klein. In het jaar 2000, bedienden de private instellingen 44% van alle hogeronderwijsstudenten in Pennsylvania. Alleen in de staten Massachusetts en Rhode Island is het aandeel studenten in de private sector groter. Pennsylvania is na de staat New York de meest populaire bestemming voor eerstejaarsstudenten die voor een hogeronderwijsopleiding naar een andere staat binnen de VS verhuizen. Van deze zogenaamde *out-of-state* studenten staan er vier van de vijf ingeschreven bij een private instelling.

Hoewel dergelijke feiten duiden op een sterk ontwikkelde private hoger onderwijsinfrastructuur, moet gezegd worden dat binnen de private sector sprake is van een grote heterogeniteit wat betreft kwaliteit. De private aanbieders kunnen worden gepositioneerd op een continuüm met aan de ene kant de "traditionele universiteiten" en aan de andere kant de "pseudo universiteiten". Wat betreft het uiterste van de traditionele universiteiten kunnen we de prestigieuze *University of Pennsylvania* noemen. Deze instelling (ook bekend als UPenn) heeft meer dan 21.000 studenten en is gesticht door de koloniale staatsman Benjamin Franklin in 1755. Ze staat bekend als één van de beste onderwijsinstellingen ter wereld. Aan het andere eind van het spectrum bevinden zich de instellingen die te boek staan als "pseudo universiteiten" (Altbach, 2001). Een goed voorbeeld hiervan is een instelling als het *Dean Institute of Technology*, een relatief onbekende instelling met slechts 150 studenten in vier opleidingen op het gebied van gebouwenonderhoud, elektrotechniek, lucht- en koeltechniek en lastechniek.

Instituten als deze liggen op de grens van secundair en tertiair onderwijs. Omdat moeilijk volgehouden kan worden dat het hier om hoger onderwijs gaat is het beter om ze als post-secundaire instellingen te betitelen. Om het verschil tussen "hoger onderwijs" en "post-secundair onderwijs" inzichtelijk te maken zou gezegd kunnen worden dat hoger onderwijs ook post-secundair onderwijs is, maar dat het omgekeerde niet geldt. Onder post-secundair onderwijs vallen namelijk alle opleidingen en opleidingsvormen die volgen op het secundair onderwijs. Hoger onderwijs beslaat echter een specifiek en beperkt deel van dat onderwijsaanbod. De beide voorbeelden vormen uitersten; de meeste private hoger onderwijsaanbieders bevinden zich daartussenin en worden veelal geclassificeerd in een aantal (deels overlappende) categorieën.⁹

⁷ Met dank aan Hans Vossensteyn die de oorspronkelijk Engelstalige tekst van dit en het volgende hoofdstuk heeft vertaald in het Nederlands.

⁸ De feiten en cijfers in dit hoofdstuk zijn afkomstig uit 2 bronnen: de *Chronicle of Higher Education's 2003-04 Almanac* (beschikbaar op www.chronicle.com) en het *National Science Foundation's WEBCaspar database* systeem (caspar.nsf.gov).

⁹ Het Ministerie van Onderwijs van Pennsylvania (edna.ed.state.pa.us/aun_listing.asp) classificeert private hogeronderwijsinstellingen bijvoorbeeld als volgt: colleges en universiteiten, van staatswege ondersteunde instellingen, theologische *seminaries*, *two-year institutions*, gespecialiseerde *associate degree-granting* instellingen, technologische colleges, handelsprogramma's,

3.2 Programma's en klanten

De belangrijkste vraag in het kader van onze studie is of de niet publiek-bekostigde hogeronderwijsprogramma's anders zijn dan publiek-bekostigde hogeronderwijsprogramma's.¹⁰ Helaas, zoals meestal het geval is bij dergelijke vragen, is het antwoord: "dat hangt ervan af". Daarmee bedoelen we dat het afhangt van de positie die een instelling inneemt binnen het zojuist gedefinieerde spectrum. Het is daarom nuttig om de spreiding en omvang van het private hoger onderwijs in Pennsylvania nader te preciseren. In Tabel 1 hieronder hebben we de private aanbieders ingedeeld op basis van de veelgebruikte Carnegie classificatie.

Als we kijken naar het deel van het spectrum waar de *University of Pennsylvania* zich bevindt en daarbij een groot deel van het middengebied van het spectrum meenemen dan is het antwoord op de bovengestelde vraag "nee, er is nauwelijks verschil tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen". De instellingen waar het hier om gaat vallen in één van de eerste vijf instellingscategorieën en kunnen worden aangemerkt als *non-profit* instellingen. In essentie zijn dit de echte private *hoger* onderwijsinstellingen en de programma's die zij aanbieden lijken sterk op hetgeen door de publieke instellingen wordt aangeboden. Dat wil zeggen dat opleidingen in de exacte wetenschappen, sociale wetenschappen, geesteswetenschappen of in één van de vele professionele scholen alle de "standaard" opleidingsstructuur bezitten met een 124-credit hour Bachelor programma, een 30-credit hour Master en een 80-credit hour Doctoraal programma.¹¹

Tabel 1. Private hogeronderwijsaanbieders in Pennsylvania, ingedeeld volgens de Carnegie classificatie

Instellingstype	Non-profit	For-profit*
Research/Doctoral	7	0
Comprehensive	28	0
Liberal Arts	22	0
Baccalaureate	12	2
Associate (2 - year)	14	12
Theological	18	7
Medical/Health Professions	5	5
Business/Management	1	24
Art/Music/Design	4	11
Technology	0	18

* Alle for-profits zijn tweejarige instellingen met uitzondering van de twee *Baccalaureate* colleges.

Het enige aspect waarop publieke en private programma's in dit deel van het spectrum van elkaar verschillen is de gepercipieerde kwaliteit. Alom wordt erkend dat de private

correspondentieprogramma's, bedrijfskundige opleidingen, private erkende (*licensed*) scholen en andere erkende instellingen.

¹⁰ Van de verschillende categorieën private hogeronderwijsaanbieders in Pennsylvania ontvangen alleen de staats-gesteunde (*state-aided*) instellingen publieke bekostiging. Echter, de bekostiging die de zeven universiteiten in deze categorie ontvangen is alleen bestemd voor onderzoeksactiviteiten (zie Jongbloed en Salerno, 2002). Daarom beschouwen we in de rest van dit stuk de bekostigde aanbieders als "publiek" en de niet-bekostigde aanbieders als "privaat."

¹¹ Als een cursus per week 3 contacturen telt gedurende een semester (16 weken) en een student slaagt hiervoor dan verdient hij/zij daarmee 3 *credit hours*.

onderzoeksuniversiteiten en *liberal arts*-instellingen in Pennsylvania onderwijs bieden van een kwaliteit die hoger is dan bij de publieke tegenhangers, ongeacht of dit waar is of niet. Als voorbeeld nemen we de veel geraadpleegde publicatie *U.S. News and World Report's 2001-02 Best Colleges and Universities*. In deze publicatie (met een jaarlijkse oplage van miljoenen exemplaren) worden colleges en universiteiten uit de hele VS op een aantal criteria met elkaar vergeleken. In de *US News* ranking worden 23 van de private colleges en universiteiten uit Pennsylvania gerangschikt bij de hoogste kwaliteitsgroepen binnen hun specifieke klasse. Dat is meer dan voor welke andere staat ook, behalve New York. Het gaat hier om de University of Pennsylvania en een aantal selectieve *liberal arts colleges*, waaronder Carnegie Mellon, Bryn Mawr, Bucknell, Lehigh en Swarthmore.

Het is niet onmiddellijk duidelijk waar de kwaliteit van deze instellingen aan is toe te schrijven. Een sterke traditie en extreem competitieve toelatingsprocedures trekken relatief veel van de meest begaafde studenten. *Peer effects* – het gegeven dat studenten gedeeltelijk elkaar opleiden (Winston, 1999) – zullen dus een rol spelen. Bovendien is een disproportioneel groot deel van de studenten afkomstig is uit de meest welvarende Amerikaanse families. Dit moet in verband worden gezien met het grote vermogen dat deze private instellingen bezitten en dat een belangrijke rol speelt bij het bieden van de beste voorzieningen aan de studenten – ook al kan het prijskaartje voor een undergraduate opleiding oplopen tot boven de \$100.000 voor een 4-jarig diploma. Daarnaast wordt door sommigen het curriculum genoemd dat ten grondslag zou liggen aan de hoge onderwijskwaliteit. Een structureel kenmerk is de groepsgrootte in het onderwijs. Terwijl aan grote publieke instellingen als de Pennsylvania State University, de *flagship* publieke universiteit met 40.000 studenten, het niet ongewoon is dat studenten veel van hun basisvakken in grote collegehallen krijgen aangeboden en meer met de studentassistenten (*graduate teaching assistants*) communiceren dan met de professoren, zijn de meeste private instellingen doorgaans relatief klein met klassengroottes die de 20 studenten niet overschrijden. Dit is zelfs het geval voor de introductievakken, waarin de studenten veelal door professoren worden onderricht.

Een ander verschil tussen publieke en private instellingen in het bovenste deel van het spectrum is dat publieke universiteiten veelal een breed palet aan opleidingen aanbieden, ook in het bachelor traject, inclusief professionele programma's als bedrijfskunde, lerarenopleidingen en sociaal werk. De vierjarige opleidingen van publieke instellingen zijn te beschouwen als een afgeronde opleiding waarna studenten veelal gereed zijn om een baan te aanvaarden. De elite private universiteiten en de private *liberal arts* instellingen daarentegen bieden doorgaans meer brede bachelor programma's aan met vakken van meer algemene aard (hoewel ze ook wel beroepsgeoriënteerde opleidingen aanbieden). Dergelijke opleidingen zijn niet zozeer gericht op de arbeidsmarkt en worden veel meer gezien als een opstap naar een *graduate* opleiding (in een *graduate school*) waarin een student zich verder specialiseert. De opleiding Economie vormt een goed voorbeeld voor het onderscheid tussen beide aanbieders. Een student economie aan een publieke "business school" kiest meestal zijn tweede specialisatieonderwerp (de *Minor* binnen het Amerikaanse systeem) binnen de eigen business school, terwijl economiestudenten in een privaat *liberal arts college* de minor juist kiezen uit een sterk verschillend veld als geschiedenis of wiskunde. Een ander groot verschil is dat de private bachelor opleidingen hoofdzakelijk uitgaan van een "klassiek curriculum" met daarin klassieke literatuur die voorbereidt op het *graduate* onderwijs op master- en PhD-niveau. Dit betekent dat de programma's minder gericht zijn op het aanleren van praktische vaardigheden voor een beroep en meer op het ontwikkelen van denkwijzen en redeneervaardigheden op een hoger abstractieniveau.

Een ander interessant onderscheid tussen het publieke en private programma-aanbod op het middenniveau van het hierboven genoemde continuüm is dat een aantal private *baccalaureate colleges* nog steeds sterke banden onderhouden met de kerkelijke stromingen waaruit zij zijn voortgekomen. De meeste private colleges en universiteiten in Pennsylvania zijn opgericht in de 19^e eeuw, een periode die werd gemarkeerd door de stichting van veel kerk-gerelateerde

hogeronderwijsinstellingen. Uiteraard klinkt de religieuze doctrine tegenwoordig veel minder sterk door in de curricula dan vroeger, maar desondanks zullen studenten doorgaans enkele theologisch georiënteerde vakken volgen als een vast onderdeel van hun programma. Daartegenover staat dat de fundamentele scheiding tussen kerk en staat, zoals vastgelegd in de Amerikaanse grondwet, instellingen verbiedt dat religie een verplicht onderdeel vormt in het publiek verzorgde hoger onderwijs.¹²

Lager in de hiërarchie, aan de andere kant van het spectrum van private aanbieders, is het antwoord op de vraag of er verschillen bestaan tussen publiek- en niet-publiek bekostigde programma's beslist "ja". Dit blijkt duidelijk als we in Tabel 1 kijken naar de samenstelling van de private instellingen wat betreft for-profit en non-profit aanbieders. Het overgrote deel van de private instellingen aan deze zijde van het spectrum betreft op winst gerichte gespecialiseerde instellingen, zoals de eerder genoemde *Dean Institute of Technology*. Op het eerste gezicht zou gezegd kunnen worden dat de meeste programma's die door de for-profit instellingen worden aangeboden ook door de private instellingen aan het andere eind van het spectrum en de publieke instellingen worden geboden. In de praktijk echter wijkt het onderwijs in de for-profits echter sterk af vanwege de specifieke instellingskarakteristieken. Een representatief voorbeeld treffen we in de bedrijfskunde (*business*) programma's aan. In de traditionele universiteiten volgen studenten normaalgesproken twee jaar een relatief breed "liberal arts" programma, waarna zij instromen in het *business college* van dezelfde universiteit. Daar krijgen zij dan een serie kernvakken (accounting, financiering, marketing, management, en soms operations research), gevolgd door een specialisatie op één van deze kerngebieden. Dit houdt in dat een jaar lang vakken worden gevolgd op dit specialisatiegebied, ook wel de *Major* genoemd. Een en ander leidt tot een *Bachelor of Business Administration* (B.B.A.) diploma. Vaak moeten de studenten solliciteren naar een plaats in het *college* van de universiteit alvorens zij daar aan het programma kunnen beginnen.

In de for-profit sector lijken zowel de curricula als de ondersteunende structuren op het eerste gezicht gelijk aan die in de not-for-profit sector, maar toch zijn er verschillen. Verschillen doen zich voor in de aanstelling van de onderwijsstaf. In veel van de for-profit scholen zijn docenten geen professoren maar veelal werknemers met ervaring in verschillende onderdelen van het (locale) bedrijfsleven. Zo kan het zijn dat een financiële manager van een plaatselijk bankfiliaal een financieel vak verzorgt, of dat een middenkader manager van een automobiefabriek het vak "inleiding in business management" onderwijst. Bovendien ontwikkelen de docenten in deze instellingen doorgaans niet hun eigen lesmateriaal, maar maken ze gebruik van bestaande lespakketten. Dit is de ook benadering van de *University of Phoenix*, de meest bekende for-profit hoger onderwijsaanbieder in de VS. Een ander verschil betreft het diploma. Alle for-profit instellingen verzorgen programma's die maximaal twee jaar in beslag nemen. Ten gevolge daarvan zijn de diploma's die zij aanbieden niet de standaard academische diploma's maar zijn het certificaten in kleine gespecialiseerde velden zoals "small business accounting" of "office management". Een klein aantal instellingen leidt op tot de standaard "Associate degree", maar qua kennis en vaardigheden kan deze graad in de ogen van werkgevers nog niet tippen aan de door publieke instellingen verzorgde B.B.A. opleiding. Hoewel we hier bedrijfskunde als een voorbeeld hebben genomen, kan worden gesteld dat een dergelijk patroon wat betreft curriculum en ondersteuning ook van toepassing is op *colleges* die zich toeleggen op techniek, kunst, of zelfs de medische sector.¹³

¹² Dat betekent niet dat publieke instellingen geen theologische programma's aan zouden mogen bieden, maar dat men studenten niet mag verplichten om dergelijke vakken te volgen.

¹³ Techniek programma's concentreren zich bijvoorbeeld op het onderwijzen van vaardigheden op onderdelen van grotere vakgebieden. Voorbeelden: elektrische bedrading (onderdeel van elektrotechniek), de basisbeginselen van computer programmeren (onderdeel van informatica) of ontwerpen (werktuigbouwkunde). Hetzelfde kan gezegd worden van de for-profit medische opleidingen die bijvoorbeeld certificaten afgeven voor tandartsassistenten, maar in sommige gevallen

In de regel zijn graden en certificaten die worden verstrekt door for-profit instellingen niet bedoeld als afsluiting van een brede opleiding, maar meer ontwikkeld als kwalificatie waarmee individuen blijk kunnen geven van additioneel verworven specifieke kennis en vaardigheden. Met de kwalificatie kunnen individuen een vervolgstap zetten op hun carrièrepad in de huidige werkkring, of, als zij nog geen eerdere formele post-secundaire training hebben afgesloten, de kansen op een nieuwe baan vergroten. Daarmee komen we op een belangrijk punt. Hoewel de programma's die door de private aanbieders in dit deel van het spectrum erg lijken op die aan het andere einde, worden deze niet als concurrerend gezien met het aanbod van de traditionele publieke (en private) instellingen. Vrij breed wordt erkend dat deze programma's een afzonderlijke doelgroep bedienen met een specifiek onderwijsproduct.

3.3 Doelgroepen

Dit brengt ons bij de tweede algemene vraag die we in ons onderzoek hebben opgeworpen, namelijk of niet-bekostigde hoger onderwijsprogramma's zijn toegesneden op specifieke doelgroepen van studenten. Onderzoek van de *Association of Independent Colleges and Universities of Pennsylvania* (AICUP)¹⁴ biedt een aantal interessante resultaten die een antwoord op deze vraag geven:

1. Eén op de vier deeltijd undergraduate studenten staat ingeschreven bij een private instelling.
2. De private sector kent het hoogste percentage (18%) van niet-traditionele studenten (gedefinieerd als individuen ouder dan 25 jaar), met bijna twee op de drie individuen in de leeftijdscategorie 30-49 jaar.¹⁵ Met uitzondering van de 25- tot 29-jarigen zijn vrouwen sterk oververtegenwoordigd.
3. Bijna 40% van alle vrouwelijke undergraduate studenten in 2001 studeerde aan private instellingen. Bovendien is sinds 1990 het aantal vrouwelijke studenten in private instellingen met ongeveer 13% gestegen (12.150 studenten), waarmee vrouwen ongeveer 75% van de totale groei van het private hoger onderwijs in Pennsylvania voor hun rekening hebben genomen.
4. De private sector schrijft meer studenten uit etnische minderheden in dan welke andere sector ook (26.252 ofte wel 35% van alle 'minority students').
5. In 2001 werd 50% van alle Bachelor's diploma's toegekend door de private instellingen.
6. Achtenvijftig procent (58%) van de Bachelor's diploma's in bèta en techniek werd toegekend aan vrouwen en 60% aan minderheden.

Op het eerste gezicht zijn deze cijfers indrukwekkend maar zij zijn tegelijkertijd enigszins misleidend vanwege de heterogeniteit van de private sector. We moeten dus voorzichtig zijn

ook programma's/diploma's aanbieden waarmee men zich geregistreerd verpleger (RN, d.i. *registered nurse*) mag noemen.

¹⁴ AICUP is een organisatie die de belangen van de private hogeronderwijsinstellingen in de staat vertegenwoordigen en bewaken.

¹⁵ Studenten tussen de 25 en 29 jaar bepalen 29% van de studentenpopulatie en studenten van boven de 50 ongeveer 8%.

met het verbinden van conclusies aan deze uitkomsten. For-profit aanbieders hoeven bijvoorbeeld hun deelnamestatistieken niet openbaar te maken waardoor de beschikbare gegevens slechts globaal en incompleet zijn. Op grond van het bovenstaande kunnen we wel vaststellen dat er in het for-profit deel van de private sector sprake is van maatwerk en gerichtheid op specifieke segmenten in de studentenmarkt. Evenals in andere landen bieden deze twee-jarige gespecialiseerde instellingen korte cursussen aan die vaak zijn toegesneden op deeltijd- en niet-traditionele studenten. Dergelijke programma's worden veelal in de avonduren aangeboden en kunnen op basis van losse modules worden gevolgd om tegemoet te komen aan de wensen van individuen die een voltijdse baan hebben.

De instellingen die het meest concurreren met deze private aanbieders zijn niet de traditionele private universiteiten en colleges maar juist de twee-jarige publieke instellingen – de *community colleges*. Het “community college” systeem biedt namelijk naast de tweejarige *associate degree* ook korte programma's die leiden tot certificaten. De *community colleges* bedienen een relatief groot deel van de studenten boven de 25 jaar of met een voltijdse baan. In tegenstelling tot de private instellingen bezitten de community colleges een sterkere academische focus in hun curriculum. De publieke community colleges bedienen weliswaar relatief veel niet-traditionele studenten, maar doen dit wel met meer traditionele Associate degree programma's. De programma's die zij aanbieden zijn ten dele bedoeld als overbruggingsprogramma's voor studenten die de noodzakelijke kwalificaties missen om toegelaten te worden tot de vier-jarige *colleges* en universiteiten. In de praktijk is het niet ongewoon dat studenten eerst één of twee jaar aan een community college enkele basiscursussen volgen, bijvoorbeeld in Engels, wiskunde of sociale wetenschappen, om vervolgens over te stappen naar een vierjarig *college* om een Bachelor's diploma te behalen. Met andere woorden, de community colleges bedienen weliswaar studenten die sterk op de arbeidsmarkt zijn gericht en geven daarom onder meer colleges in de avonduren, maar ze bedienen ook doorstromers, hetgeen tot uiting komt in de academische focus die de programma's krijgen. De private tweejarige colleges daarentegen spelen niet deze rol van 'feeder college'. Hun doelgroep betreft doorgaans niet de studenten die na afloop van het programma verder gaan om een bachelor opleiding te gaan volgen.

We staan nu even stil bij het collegegeld. In de traditionele private universiteiten betalen studenten soms tot \$100.000 voor een vierjarig programma. Daarmee verschilt het collegegeld sterk van dat voor de publieke instellingen (het totale collegegeldbedrag voor een gelijkwaardige opleiding aan de *Pennsylvania State University* belooft ongeveer \$20.000). De kosten voor de certificaten en diploma's van de tweejarige private aanbieders zijn echter vaak veel lager. Het collegegeld komt vaak dicht in de buurt van wat het kost om aan een publieke instelling een graad te halen. Helaas geven veel for-profit instellingen niet duidelijk aan wat hun collegegeld tarieven zijn, tenzij iemand blijkt geeft geïnteresseerd te zijn om een bepaalde opleiding te volgen. Het is echter moeilijk voor de for-profits om met de community colleges te concurreren omdat bij deze laatste de collegegelden erg laag liggen, meestal rond de \$1.000 tot \$1.800 per jaar. Daar staat tegenover dat studenten aan erkende private instellingen tegenwoordig wel studiefinanciering aan kunnen vragen en dat de instellingen zelf ook bepaalde “aid-packages” aanbieden.

Tenslotte gaan we kort in op de geografische concentratie van de for-profit aanbieders. De meeste zijn gevestigd rond de twee grootste steden in de staat, Philadelphia en Pittsburg, hoewel er ook instellingen in de kleinere steden zijn te vinden.¹⁶ Clusters van for-profit

¹⁶ Aan de andere kant van het spectrum is de geografische concentratie veel minder. Veel universiteiten zijn gevestigd in of nabij Pittsburgh en Philadelphia, maar de elitaire “liberal arts colleges” zijn veelal gevestigd in kleinere steden in het oosten van de staat. Dit heeft een historische achtergrond omdat hun stichting teruggaat tot de tijd van de (dertien) kolonies. Toegankelijkheid is geen punt van zorg omdat de meeste studenten die zich bij dergelijke instellingen inschrijven toch al verwachten dat ze het ouderlijk huis gaan verlaten.

instellingen treffen we vooral aan in steden als Erie (de enige stad in Pennsylvania die direct aan de *Great Lakes* ligt), Lancaster (dicht tegen de grens met Maryland aan) en de industriële steden Reading, Scranton en Wilkes-Barre in het noordoostelijk deel van de staat. Dit patroon toont aan dat de for-profits zich vooral hebben gevestigd in de drukkere stedelijke omgevingen waar zij meer mogelijkheden hebben om te adverteren (via drukwerk en televisie), makkelijker mensen kunnen bedienen die niet willen of kunnen verhuizen en waar zij voldoende studenten kunnen vinden om de instelling rendabel te maken. De for-profits komen nauwelijks voor in de meer geïsoleerde gebieden en de meer agrarische gebieden in de staat.

3.4 Afsluitende opmerkingen

Alles overziende kunnen we stellen dat de niet-bekostigde hoger- en postsecundaire onderwijsprogramma's in Pennsylvania een aantal overeenkomsten vertonen met hetgeen wordt aangeboden door de publiek-bekostigde aanbieders, maar dat er tegelijkertijd ook cruciale verschillen zijn, afhankelijk van het type niet-bekostigd hoger onderwijs dat men beschouwt. Echte hoger (sic) onderwijsprogramma's, zoals die worden aangeboden door de elitaire private onderzoeksuniversiteiten en de vele liberal arts colleges, zijn sterk vergelijkbaar met de opleidingen die door de publieke sector wordt aangeboden. Dit geldt vooral als men kijkt naar de structuur, bijvoorbeeld wat betreft de diploma-vereisten en de vakken die men moet volgen. Tegelijkertijd echter vinden velen dat de kwaliteit van de private aanbieders hoger moet worden aangeslagen omdat private opleidingen een kleinere groepsgrootte kennen, een breder curriculum kennen (liberal studies), en erop zijn gericht om studenten academische vaardigheden te laten ontwikkelen (abstract denken, et cetera) in plaats van ze direct klaar te stomen voor een specifiek beroep. Bovendien wordt naar voren gebracht dat de studenten en staf vaker afkomstig zijn uit de hogere academische echelons. De prijs die de student hiervoor betaalt is echter hoog, gelet op het feit dat men hier vaak drie tot vier keer zoveel betaalt vergeleken met publieke instellingen. De statistieken wijzen echter uit dat ruim voldoende studenten het idee hebben dat het kwaliteitsverschil dit prijsverschil rechtvaardigt.

Aan de andere kant van het spectrum vinden we de postsecundaire aanbieders. Ook hier stellen we vast dat de private programma's op het eerste gezicht sterk lijken op die van de andere aanbieders. Onder de oppervlakte zijn echter vele verschillen zichtbaar. In plaats van diploma's worden namelijk certificaten verstrekt, in plaats van professoren wordt het onderwijs verzorgd door leden van de lokale gemeenschap, lessen worden vooral in de avond gegeven, en in plaats van studenten uit de traditionele leeftijds- en bevolkingsgroepen vinden we meer oudere studenten die vaak een voltijdse baan hebben (maar nog niet echt carrière hebben gemaakt). Zelfs als deze programma's worden vergeleken met die van de (publieke) community colleges is het nog steeds overduidelijk dat zij slechts voor een klein deel concurreren in dezelfde markt. Tenslotte, hoewel er aanzienlijke kostenverschillen zijn tussen de twee groepen aanbieders aan deze zijde van het spectrum speelt kwaliteit een veel minder belangrijke rol in die zin dat studenten sterk gefocust zijn op het behalen van de beoogde kwalificaties. Studenten lijken minder gevoelig voor waar zij hun diploma halen en zijn veel meer gefocust op het behalen van bepaalde kwalificaties om hun carrière- en baanvooruitzichten te verbeteren.

4. Duitsland

4.1 Inleiding

De wellicht beste wijze om het Duitse niet-bekostigde hoger onderwijs te karakteriseren¹⁷ is door het aan te merken als een antithese van hetgeen we in Pennsylvania hebben gezien. De meeste Duitse niet-bekostigde aanbieders bestaan nog niet zo lang, zij kennen relatief kleine studentenaantallen, ze bieden slechts enkele programma's aan in een beperkt domein, en de publieke instellingen zien de private instellingen meer als een 'luis in de pels' dan als een serieuze concurrent, laat staan als gelijkwaardige aanbieders. De geringe aandacht die de niet-bekostigde sector tot nu toe heeft gekregen geeft al aan hoe marginaal haar rol is, zowel vanuit maatschappelijk oogpunt gezien als vanuit een onderzoekersperspectief.

Tabel 1: Deelsectoren in het Duitse hoger onderwijs¹⁸

	aantal instellingen	% van totaal	aantal studenten	% van totaal
<i>Publiek</i>				
Universiteiten	88	26,6%	1.378.213	72,2%
Fachhochschulen	103	31,1%	439.304	23,0%
Kunst- en muziek hogescholen	45	13,6%	31.950	1,7%
<i>Privaat – door staat erkend</i>				
Universiteiten	13	3,9%	4.364	0,2%
Fachhochschulen	37	11,2%	30.723	1,6%
Kunst- en muziek hogescholen	1	0,3%	200	0,0%
<i>Kerk-gerelateerd</i>				
Universiteiten	16	4,8%	6.315	0,3%
Fachhochschulen	18	5,4%	17.066	0,9%
Kunst- en muziek hogescholen	10	3,0%	856	0,04%
totaal	331	100%	1.908.991	100%

We presenteren enkele cijfers om een duidelijker beeld te schetsen (zie tabel 1). In 2002-03 waren er 331 erkende hogeronderwijsinstellingen in Duitsland, die samen ongeveer 1,9 miljoen studenten opleidden. De meerderheid van deze instellingen betreft publieke universiteiten (88), *Fachhochschulen* (103) of gespecialiseerde instellingen (45), die samen net iets minder dan 97% van alle studenten bedienen. Dit kunnen we terugvinden in Tabel 1, die ook de verdeling van de studenten over publieke en private instellingen per instellingstype toont. Interessant is dat ongeveer één op de zeven instellingen een private aanbieder is. Bij de

¹⁷ Alle gegevens over programma's, instellingen en de deelname zijn afkomstig van de website van de *Hochschulrektorenkonferenz* ofte wel de HRK. De HRK beheert het zogenaamde Higher Education Compass, een databank met alle erkende hogeronderwijsaanbieders die voor iedere instelling informatie bevat over de deelname, programma's en tot welke graden deze leiden, graduate opleidingen, en welke programma's geaccrediteerd zijn. Voor verdere informatie zie: www.hrk.de

¹⁸ De instellingen die zijn aangeduid als 'kerk-gerelateerd' zijn in feite private aanbieders, maar worden in onze analyse niet als zodanig meegenomen vanwege hun zeer specifieke missie en focus.

Fachhochschulen valt één op de vijf en bij de universiteiten één op de tien instellingen onder privaat beheer. Het aantal ingeschreven studenten aan de verschillende typen instellingen geeft echter een beter inzicht (de rechtse kolommen in Tabel 1). Als de studenten gelijkmatig verdeeld zouden zijn over alle private instellingen zou het gemiddelde aantal studenten per instelling 336 zijn voor de private universiteiten en 830 per private *Fachhochschule*. Dat is erg laag en bovendien zijn in de praktijk de studenten scheef verdeeld over de instellingen. Zo heeft de private universiteit van Witten/Herdecke met 1.168 studenten de meeste studenten in de private sector; ze is één van de (slechts) twee private universiteiten waarvan het studentenaantal de 1.000 overstijgt. De overige elf private universiteiten hebben alle minder dan 500 studenten, drie hebben zelfs minder dan 100. Eenzelfde, doch iets minder scheve verdeling kan worden gevonden bij de private *Fachhochschulen*. Van de 37 private aanbieders hebben er drie op de vier minder dan 1.000 studenten en drie op de vijf hebben er minder dan 500. De grootste instelling is de *Hamburg FernFachhochschule* met 3.903 studenten die afstandsonderwijs volgen. Het meest interessante feit ten aanzien van het erkende niet-bekostigde hoger onderwijs in Duitsland is echter dat de sector zo'n 25 jaar geleden vrijwel in het geheel niet bestond; ongeveer 75% van de huidige private aanbieders is jonger dan 25 jaar.

4.2 Publiek en privaat opleidingsaanbod

Zijn de niet-bekostigde hogeronderwijsprogramma's in Duitsland verschillend van de publiek-bekostigde? Op papier is het simpele antwoord "nee". De aantekening "door de staat erkend" (*staatlich erkannt*) in Tabel 1 duidt op het feit dat de private aanbieders¹⁹ moeten worden erkend door de Minister van Onderwijs van de deelstaat waarin zij zijn gevestigd. De richtlijnen voor het erkenningsproces van de private instellingen komen erop neer dat de private instellingen moeten voldoen aan dezelfde eisen die de deelstaat stelt aan publieke instellingen (Jongbloed, 2003, p.39). Zo worden bij de erkenning formele en inhoudelijke eisen gesteld aan het curriculum en het personeel van de private instelling. *Voraussetzung für die Anerkennung* is dat het curriculum en het tentamenreglement van de instelling overeenkomstig de standaarden zijn die ook gelden voor de publiek bekostigde hoger onderwijsinstellingen ("*das Studium und die Abschlüsse auf Grund der Studien- und Prüfungsordnungen und des tatsächlichen Lehrangebotes den wissenschaftlichen Maâstâben an staatlichen Hochschulen entsprechen*"). Dientengevolge zijn de aangeboden programma's en toegekende graden min of meer gelijkwaardig aan hetgeen in de publieke instellingen wordt aangeboden.

Nagenoeg ieder programma dat aan een private instelling wordt aangeboden is zo gestructureerd dat studenten zich hiermee één van de volgende vijf basiskwalificaties kunnen verwerven:

1. *Diplom* (universiteit)
2. *Diplom* (*Fachhochschulen*)
3. Bachelor's graad
4. Master's graad
5. Doctor's graad

De eerste twee diploma's zijn traditioneel de eerste graad die studenten in het Duitse hoger onderwijs behalen.²⁰ De bachelor's en master's graden zijn recent toegevoegd en zullen op

¹⁹ De reden waarom de bekostigde instellingen als publiek worden aangemerkt en de niet-bekostigde instellingen als privaat is hier ongeveer gelijk aan hetgeen we voor Pennsylvania hebben aangegeven. Daarom maken we hier verder vooral onderscheid tussen publieke en private instellingen.

²⁰ De andere traditionele initiële graad voor Duitse studenten is *Magister*, welke in principe het equivalent van het *Diplom* is, maar dan voor de sociale en geesteswetenschappen.

termijn de traditionele graden vervangen als uitvloeisel van het Europese beleid dat de vorming van een open onderwijsruimte tot doel heeft.

Als programma's in beide sectoren overeenkomstige curricula en eindkwalificaties hebben, dan moeten verschillen tussen de sectoren tot uitdrukking komen in de kwaliteit of in de manier waarop het onderwijs wordt aangeboden. Op beide onderdelen zijn verschillen te onderkennen. We kijken eerst naar de typen programma's en kwalificaties die doorgaans door de private instellingen worden aangeboden. Van de 50 private universiteiten en *Fachhochschulen* (we laten de private kunsthogeschool even buiten beschouwing) bieden 11 instellingen alleen maar programma's aan die tot de nieuwe bachelor's of master's graden leiden. Zes hiervan zijn universiteiten. Bijna 41% van de private programma's leidt tot een bachelor of master graad (116 van de 284 programma's) tegen slechts 18% in de publieke sector (1900 van de 10.366 programma's). Ook hier zien we dus dat, terwijl alle hogeronderwijsinstellingen over niet al te lange tijd de BaMa structuur moeten invoeren, de cijfers momenteel uitwijzen dat de private instellingen een iets ander soort product afleveren dan de publieke instellingen. Wat betreft het programma-aanbod van de private sector zien we een nadruk op initiële en postgraduate opleidingen in beroepsgeoriënteerde richtingen. De private programma's zijn sterk geconcentreerd in drie studiegebieden: bedrijfskundige opleidingen, informatisering en de technische wetenschappen. Tezamen valt bijna 75% van de 284 private programma's binnen één van deze drie gebieden, maar liefst 43% valt binnen het bedrijfskundige domein.

Slechts twee van de private universiteiten verzorgen het grootste deel van hun programma's in de meer klassieke, of traditionele wetenschappelijke gebieden. De ene is de *Universiteit Bremen*, die in 1999 is opgericht en waar undergraduate studenten zich kunnen inschrijven voor een grote variëteit aan opleidingen die leiden tot een op Amerikaanse leest geschoeide *Bachelor of Arts of Bachelor of Science* graad. Het betreft gebieden als kunst en literatuur, geschiedenis, psychologie, wiskunde, natuurkunde en scheikunde. Deze universiteit biedt ook zeven masterprogramma's aan in min of meer dezelfde vakgebieden. De andere van deze twee instellingen is de Universiteit Witten/Herdecke, die van de private instellingen de meeste studenten heeft en ook als oudste private instelling te boek staat.²¹ Anders dan in Bremen zijn de meeste opleidingen van Witten/Herdecke gesitueerd in de medische wetenschappen, hoewel er ook wel programma's zoals filosofie en economie worden aangeboden. De universiteit kent van alle private instellingen de meest uitgebreide mogelijkheden voor doctoraatsstudie. In maar liefst zeven verschillende vakgebieden, met name binnen de natuur- en medische wetenschappen en de economie, kan de doctorstitel worden behaald.

In hoeverre de kwaliteit van de programma's aan de private instellingen beter of slechter is dan in de publieke sector is onduidelijk omdat kwaliteitsstandaarden en kwaliteitszorg in Duitsland sterk onderontwikkeld zijn. Er is echter wel enig bewijs voor de stelling dat de onderwijskwaliteit in de private sector hoger is dan in de publieke sector. Zestien private instellingen hebben vrijwillig deelgenomen aan een evaluatieproces waarin een 12-koppige commissie van academici en mensen uit het bedrijfsleven heeft geconcludeerd dat hetgeen deze instellingen aanbieden het collegegeld (oplopend tot wel €20.000 per jaar) zeer zeker waard is (Brookman, 2002). Ad hoc evaluaties als deze onderstrepen echter dat kwaliteit nog altijd een zaak van de publieke opinie is, en discussies sterk zijn gebaseerd op het idee dat private programma's voorzien in de tekortkomingen in het vigerende publieke systeem. De lage studentenaantallen in de private instellingen betekenen in het algemeen dat de programma's worden gedoceerd aan kleine groepen met relatief veel interactie tussen studenten en docenten. Het selectieve toelatingsbeleid impliceert dat deze instellingen een

²¹ De oprichtingsdata van de Duitse private aanbieders laten zien dat er 12 instellingen van voor 1980 dateren. Slechts enkele zijn in de 19^e eeuw opgericht. Witten/Herdecke was de eerste private aanbieder die een aantal traditionele academische programma's aanbod in plaats van slechts enkele kleine specialistische opleidingen.

hoge kwaliteit van de studenten waarborgen. Ook de in het algemeen kortere studieduur betekent dat afgestudeerden sneller een plek op de arbeidsmarkt kunnen veroveren.

Het ontbreken van kwaliteitszorgprotocollen die de geleverde kwaliteit kunnen certificeren, heeft ertoe geleid dat vele private aanbieders validering in de publieke opinie hebben gezocht door internationale samenwerkingsverbanden aan te gaan om hun programma's en de door hen toegekende graden te versterken. De aard en intensiteit van deze samenwerkingsverbanden varieert van het uitwisselen van studenten tot aan het (ook) uitwisselen van docenten en onderzoekers en het erkennen van elkaars examens en onderwijsmaterialen. Dat laatste is het geval in het samenwerkingsverband tussen de Fachhochschule Heidelberg en de Economische Universiteit van Praag. Een ander goed voorbeeld is de Otto Beisheim Graduate School voor Management (de *Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung* – WHU) in Koblenz, die in haar Executive MBA programma samenwerkt met de alom gerespecteerde *Kellogg School of Management* aan de *Northwestern University* uit de VS. Niet iedere private (of publieke) aanbieder heeft een dergelijke vorm van samenwerking opgestart, maar waar deze er is hebben de private instellingen vaak een groot aantal samenwerkingsverbanden met een grote geografische spreiding. Het ene uiterste van dit spectrum wordt gevormd door de Fachhochschule Essen die slechts één samenwerkingsverband heeft, en wel met de Universiteit Utrecht in Nederland. Daartegenover staat de *Handelshochschule Leipzig* met haar 79 verschillende partnerschappen verspreid over instellingen in 35 landen. Daartussenin kan men instellingen vinden met een range aan partnerovereenkomsten binnen specifieke geografische regio's (zoals Oost Europa) of beperkt tot bepaalde activiteiten, zoals studentenuitwisseling.

Uit de geschetste patronen en de beroepsgeoriënteerde profielen blijkt dat de private instellingen in Duitsland tot dusverre niet de behoefte hebben gehad om met de traditionele publieke instellingen te concurreren om de gunst van dezelfde groepen studenten. Men hoeft alleen maar naar de websites van de private aanbieders te kijken om te kunnen constateren dat zij zich vooral ook richten op studenten van buiten Duitsland en dat zij hun internationale studentenpopulatie als sterke punt naar voren schuiven. Gezien de sterke focus op bedrijfskundige opleidingen lijkt het of deze instellingen veelal mikken op de relatief onontgonnen markt van goedbemiddelde bedrijven die de beroepskwalificaties van hun werknemers willen versterken. Met collegegelden die oplopen tot wel €45.000 zouden zelfs Amerikaanse studenten de kosten als onoverkomelijk beschouwen. Daarom zijn het veelal bedrijven die voor hun werknemers/studenten de kosten van dergelijke opleidingen voor hun rekening nemen. De groei van business schools en andere private aanbieders op de beroepsgeoriënteerde opleidingenmarkt moet ook ten dele worden verklaard uit de relatief lage operationele kosten. Aanbieders hoeven geen kapitaalintensieve investeringen in laboratoria en specialistische apparatuur te plegen; iets wat wel noodzakelijk is in de technische wetenschappen.

Niettemin zullen de private aanbieders zichzelf waarschijnlijk zien (of beginnen te zien) als concurrenten op de markt voor studenten die zich normaalgesproken aan publieke instellingen inschrijven. Sinds het einde van de jaren '90 hebben velen de zorg uitgesproken dat tekortschietende publieke middelen, gekoppeld aan een fel verzet tegen organisatieverandering, het publieke onderwijssysteem in een staat van verval hebben gebracht. Studenten aan de publieke Duitse hogeronderwijsinstellingen betalen geen collegegeld. Zij betalen echter een andere 'prijs', namelijk dat zij studeren in een systeem met een gemiddeld hoge student/staf ratio, gepaard aan massaliteit en verslechterende faciliteiten en een gemiddeld lange studieduur. Als antwoord op de tekortkomingen in het publieke systeem bieden private instellingen programma's aan die leiden tot de nieuwe bachelor graden en een kortere studieduur bezitten dan de traditionele *Diplom* programma's. Ze bieden onderwijs in kleine groepen met veel student-docent interactie en omarmen de Amerikaanse opvatting dat studenten "klanten" zijn – uiteraard ook met het oogmerk om daar geld aan te verdienen.

4.3 Afsluitende opmerkingen

Samengevat komt het erop neer dat de programma's van de bekostigde en niet-bekostigde hogeronderwijsaanbieders gelijkwaardig zijn in de zin dat zij tot dezelfde typen graden leiden en tegemoetkomen aan dezelfde eisen die door de deelstaten aan publieke aanbieders worden opgelegd. De verschillen die wel bestaan tussen beide sectoren liggen in het programma-aanbod van de instellingen, de manier waarop de programma's worden aangeboden, de klassegrootte en de interactie tussen studenten en docenten. Tot nu toe zijn kwaliteitsverschillen echter slechts af te meten aan percepties van de kwaliteit in het private respectievelijk publieke segment.

Dat vele private aanbieders voornamelijk programma's aanbieden in beroepsgerichte velden en leidend tot internationaal herkenbare bachelor's en master's graden is echter minder interessant dan de reden waarom de sector er zo uitziet. Het is niet gemakkelijk om een private instelling van de grond te krijgen. Bij gebrek aan startkapitaal en een reputatie waarop men zou kunnen bouwen is het moeilijk om individuen die aan gratis hoger onderwijs gewend zijn te overtuigen dat zij opeens het equivalent van een bescheiden automobiel moeten betalen voor een product waarvan moeilijk de werkelijke waarde kan worden ingeschat. Dit verklaart waarom private instellingen zich tot nu toe vooral toeleggen op een klein aantal beroepsgerichte opleidingen met relatief lage exploitatielasten en hoge opbrengsten. Dit stelt hen in staat om met minimale startkosten te beginnen en om studenten te werven in de lucratieve markt van het door het bedrijfsleven gesponsorde en op datzelfde bedrijfsleven gerichte onderwijs aan werkenden. Als de private aanbieders eenmaal een reputatie en een eigen vermogen hebben opgebouwd zal het voor hen gemakkelijker zijn om zich te verbreden met een meer divers programma-aanbod. Met andere woorden, er zijn inderdaad verschillen tussen de bekostigde en niet-bekostigde programma's, maar dat is niet zozeer omdat de niet-bekostigde instellingen zich *willen* onderscheiden, maar eerder omdat zij zich van het begin af aan *moeten* onderscheiden door nieuwe markten op te zoeken.

Vanwege het ontbreken van een extern gedreven kwaliteitszorgsysteem hebben de private aanbieders hun eigen voorzieningen getroffen om het brede publiek te overtuigen van de kwaliteit van hetgeen zij aanbieden. Dit geschiedt door het aangaan van internationale samenwerkingsverbanden en uitwisselingen. Het op Amerikaanse leest geschoeide onderwijs zoals zij dat aanbieden heeft bewezen populair te zijn onder een groeiende internationale afzetmarkt van klanten en bedrijven die gekwalificeerd personeel zoeken om hen een voorsprong te geven in de competitieve Europese markt. Als we dit koppelen aan de tekortkomingen van het publieke hogeronderwijssysteem en de koppigheid waarmee daar wordt vastgehouden aan structuren die in een eerder tijdsgewricht nog internationaal aanzien met zich meebrachten, dan valt te verklaren dat de private aanbieders het tot nu toe gemakkelijk hebben gehad om zich een plek te veroveren.

5. Australië

5.1 Inleiding

Het hoger onderwijs in Australië vertoont een sterke gelijkenis met het Britse, of beter gezegd Schotse model, waarop het is geënt. Tot 1988 was er sprake van een binair systeem, met enerzijds universiteiten en anderzijds *Colleges*. In 1988 werd het binaire systeem vervangen door het *Unified National System*, waarin alleen universiteiten bestaan. Sommige *colleges* werden direct opgewaardeerd tot universiteiten, andere verkregen deze naam door onderlinge fusie, en weer andere fuseerden met bestaande universiteiten. De 19 universiteiten en 69 *colleges* transformeerden aldus in 36 universiteiten.

Binnen het *Unified National System* bestaat een informeel onderscheid naar vier typen publieke instellingen: de oude, traditionele onderzoeksuniversiteiten (zoals Sydney en Melbourne), de technologische universiteiten, de 'jongere' universiteiten (ontstaan in de jaren '60-'70), en de universiteiten die zijn ontstaan door onderlinge fusies van de *colleges*.

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

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

Het *bachelor* programma is de meest gevolgde opleiding, met een nominale studieduur van meestal drie jaar.²² De zogenaamde *honours* bachelors programma's duren vier jaar, vanwege de verdere specialisatie in beroepsgerichte zin dan wel de voorbereiding op verder onderzoekswerk die ze bieden. De *honours degree* geeft dan ook rechtstreeks toegang tot de doctoraatsopleidingen. Instellingen kunnen ook *graduate certificate* cursussen aanbieden. Dit zijn beroepsgerichte programma's variërend van ½ tot 1 jaar, bedoeld om bepaalde professionele vaardigheden verder uit te diepen of te verbreden. Veelal worden zij als part-time opleidingen gevolgd. Deze opleidingen kunnen ook de helft vormen van een *graduate diploma*, dat derhalve een opleidingsduur van 1-2 jaar kent, feitelijk dezelfde doelstellingen heeft, maar een grotere verdieping of verbreding van het kennisgebied betreft. De opleidingen worden met name aangeboden in de sociale- en maatschappijwetenschappen.

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

Het hoogste niveau van opleiding is de *doctoral degree* waarbij een onderscheid kan worden gemaakt in de traditionele *Ph.D.* opleiding, die tenminste drie jaar duurt en een sterke onderzoekscomponent heeft, en de nieuwere vormen van professionele doctoraten die een

²² Er zijn programma's die twee of vier jaar duren.

sterkere cursuscomponent bezitten. Deze laatste vorm is sterk geënt op het Amerikaanse *professional doctorate* en is met name te vinden in de disciplines architectuur, onderwijs (lerarenopleidingen) en recht.

5.2 Privaat versus publiek aanbod

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

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

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

Behalve de reeds genoemde *University of Notre Dame Australia*, *Marcus Oldham College* en *Avondale College* ontvangen de private aanbieders van hoger onderwijs geen overheidsbekostiging. Dit geldt zowel voor de drie andere private universiteiten (*Bond University*, *Deakin University* en *Melbourne University Private*²³) als de talrijke andere private aanbieders van tertiair onderwijs. De private – of beter gezegd: onafhankelijke (*independent*) – aanbieders van hoger (post-secundair) onderwijs vormen een klein, maar groeiend segment van de Australische hoger onderwijsmarkt. Een studie uit 2000 van Louise Watson voor het Australische onderwijsministerie (Watson, 2000) deelt deze in naar vier groepen:

- (a) de ‘professional and industry associations’ (11 stuks)
- (b) theologische colleges (16)
- (c) niche market operators (53)
- (d) private universiteiten en colleges (6 stuks).

²³ De private (commerciële) arm van Melbourne University, een van de ‘klassieke’ publieke universiteiten van Australië.

Tabel A1 aan het eind van dit hoofdstuk geeft een overzicht van de instellingen die binnen deze vier categorieën kunnen worden gerangschikt. Uiteraard vallen sommige instellingen binnen meerdere categorieën en is de indeling derhalve enigszins subjectief.²⁴

Volgens de enquête van Watson waren er in 1999 bijna 31.000 studenten ingeschreven aan private instellingen (zie tabel 1, hieronder). Bijna driekwart studeerde in deeltijd (ter vergelijking: aan de publieke universiteiten studeert zo'n 17% in deeltijd). Uitgedrukt in voltijdsequivalenten is dit 3½ % van het totale aantal studenten in de hoger onderwijssector. Inmiddels is volgens de *Australian Council for Private Education and Training* (ACPET) de sector gegroeid tot een omvang die 5 tot 6 procent van het totaal aantal inschrijvingen bedraagt.

Tabel 1. Inschrijvingen in privaat hoger onderwijs, naar cluster van opleidingen (1999)

	inschrijvingen			
	deeltijd	voltijd	totaal	fte
Landbouw	42	52	94	61,3
Architectuur, bouw	0	0	0	0
Humaniora, soc. wetenschappen	4.872	3.970	8.842	6.168,8
Bedrijfskunde, economie	15.921	1.966	17.887	9.069,5
Onderwijs	240	435	675	566,0
Techniek	0	0	0	0
Gezondheid	888	1.321	2.209	1.780,1
Recht	283	732	1.015	888,9
Natuur	248	242	490	342,6
Totaal	22.494	8.718	31.212	18.877,2

Bron : Watson (2000, p. 9)

Hoewel er slechts een vijftal private universiteiten bestaan in Australië, zijn in 1999 aan deze instellingen in totaal zo'n 22% van alle 'private' studenten ingeschreven. *Melbourne University Private* is de commerciële arm van *Melbourne University* en is de jongste private universiteit. Bond University bestaat sinds 1989 en is na een zeer moeilijke beginperiode gestaag gegroeid tot ongeveer 2500 studenten die in zes verschillende academische eenheden studeren (School of Business, Health Sciences, Humanities & Social Sciences, Information Technology, Law en het Institute for Learning Communities). Sinds kort biedt Bond ook een vijfjarige volledige artsenopleiding aan in samenwerking met enkele ziekenhuizen in de regio en de publieke University of Queensland. In tegenstelling tot de publieke universiteiten die hun studenten twee semesters per jaar bieden, heeft Bond het jaar in drie semesters ingericht. Een zes semesters durende bachelor kan dus in twee jaar worden afgerond. Een aantal drie-semester coursework Masters kan in 12 maanden worden afgerond ('fasttracking'). Een ander verschil met de publieke universiteiten is de toelatingsprocedure, die ook extra-curriculaire activiteiten (o.a. werkervaring), motivatie, attitude, leiderschap en zelfstandigheid meeweegt.

De collegegelden aan *Bond University* worden betaald op een 'per subject' basis, dus op grond van het aantal gevolgde cursussen. Voor de meeste Bachelor- en Masterscursussen is het tarief per subject 2675 Australische dollar (€ 1625). De totale *tuition* voor een Bachelorsgraad komt voor een totaal van 24 *subjects* dan uit op € 38.520. Voor PhD's (6 semesters) is er een tarief per semester (A\$ 2860). Een aantal van de studenten krijgt het collegegeld vergoed door de werkgever.

De beroepsgerichte, op het bedrijfsleven gerichte aanbieders (de *professional and industry associations*) bedienen de meeste studenten: 33% van alle studenten aan de private instellingen. Laatstgenoemde aanbieders zijn actief in het aanbieden van postgraduate

²⁴ *Marcus Oldham College* is door ons bij de categorie 'universiteiten' ingedeeld.

cursussen aan leden (i.c. bedrijven) van hun beroepsgerichte associaties. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de *Securities Institute* (effectenmakelaars), de *Royal Australian College of General Practitioners* (artsen) of de *Law Council* (juristen).²⁵ De opleidingen van bij voorbeeld het Securities Institute leiden tot een postgraduate diploma of -certificaat, veelal in disciplines binnen het cluster economie. De opleidingen staan open voor 'professionals' die reeds in het bezit zijn van een undergraduate kwalificatie. Daarnaast verzorgt dit instituut 'Open-Entry studies' op een lager niveau. Een aantal van de *professional and industry* aanbieders fungeert als bemiddelaars voor hoger onderwijs cursussen die worden aangeboden door andere (publieke, private) hoger onderwijsinstellingen. Bij voorbeeld de *Institution of Engineers Australia* verwijst zijn leden naar onderwijsinstellingen (daarbij gaat het om zo'n 500 opleidingen waar de leden van dit instituut naar kunnen worden doorverwezen). Vele tientallen private aanbieders bieden zo cursussen aan binnen 'franchised arrangements' of in samenwerking of onder licentie van universiteiten. Ze verschaffen in sommige gevallen ook leerwegen (-mogelijkheden) aan studenten die verder willen studeren aan een publiek bekostigde instelling.

De oudste private aanbieders zijn de theologische colleges, waarvan vele meer dan 100 jaar bestaan. Deze colleges hebben vaak een nauwe band met publieke universiteiten. Ze bieden voor een belangrijk deel leraren- en predikantenopleidingen en leveren onder andere afgestudeerden aan scholen met een bepaalde signatuur (katholiek, et cetera). Uiteraard zijn deze instellingen zeer gespecialiseerd. Vele werken overigens nauw samen in consortia.

De niche aanbieders zijn – zoals de naam al aangeeft – actief in een specifiek segment van de markt dat (nog) niet (of onvoldoende) door publieke aanbieders wordt bediend. Het gaat om gebieden als alternatieve geneeswijzen, media en kunstopleidingen, business opleidingen en onafhankelijk 'bible colleges'. De verwachting is dat het aantal instellingen van dit type in de toekomst zal groeien. Publieke instellingen zullen in sommige gevallen dezelfde niches bedienen, maar dit vindt meestal pas plaats nadat private instellingen hen voor zijn gegaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om chiropractische opleidingen en acupunctuur. Bijna 90% van de graden verleend door niche players is een Bachelor's degree. Ruim 80% van de cursussen wordt on-campus aangeboden. Een aantal niche operators wordt overigens 'gerund' door een staatsorgaan (zoals de *National Hotel School* in Canberra, of de *National Art School*).

Private universiteiten bieden een breder pakket van (vooral bachelor en master) opleidingen aan, sterk afgestemd op de wensen van studenten. Ruim een kwart van de opleidingen wordt op afstand aangeboden. Overigens moet worden opgemerkt dat de publiek bekostigde universiteiten fees-only studenten bedienen waaraan slechts een geringe publieke bekostiging ('marginal funding') is verbonden.²⁶

²⁵ Zie tabel A1 (eind van dit hoofdstuk) bij de staat Victoria.

²⁶ Instellingen mogen vanaf begin 1998 maximaal 25% van het aantal ingeschreven Australische undergraduate studenten per opleiding inschrijven als "*domestic full fee paying undergraduates*". Deze studenten betalen een collegegeld waarvan het (door de universiteit vastgestelde) tarief dichterbij de buurt komt van een kostendekkende eigen bijdrage (*full fee*). De instelling moet dan wel eerst zijn *undergraduate target* hebben gehaald. Aan de fee-paying studenten dient een collegegeld te worden gevraagd dat minstens gelijk is aan het minimum HECS-tarief voor bekostigde studenten vermindert met 25%. In 2002 komt dit neer op een minimum van A\$ 2.700. Voor deze additionele *undergraduate* studenten ontvangt de instelling van de Commonwealth een bekostiging van A\$ 2.700 per student. Dit staat bekend als marginale bekostiging (*marginal funding for over-enrolled places*). In 2002 bedroeg het aantal *full-fee paying* Australische undergraduates 6.500 en in 2003 was dit aantal opgelopen tot 9.300 (2% op een totaal van 531.000). Omdat in een recente Review van het systeem zorg werd uitgesproken over de impact van deze '*over enrolments*' op de kwaliteit van het Australische hoger onderwijs is in het recente plan van de minister voorzien dat er 25.000 extra bekostigde plaatsen beschikbaar komen in de komende jaren en de oorspronkelijke "*marginally funded places*" vervangen. Daar staat echter tegenover het plan dat het maximum van 25% aan toegestane *over enrolments* zal worden verhoogd tot 50% (met uitzondering van medicijnen en door bedrijven bekostigde plaatsen). Als reden wordt aangevoerd het beter inspelen op behoeften en keuzes van studenten.

Onderstaande tabel biedt inzicht in het palet van opleidingen dat door de private aanbieders wordt aangeboden. Tabel A2 in de bijlage geeft een verdere uitsplitsing over opleidingen.

Tabel 2: Aantal studenten (in fte) in private sector, naar cluster van opleidingen en naar type aanbieder, 1999

	beroeps-gerichte associaties	theologische colleges	niche operators	private universiteiten
Landbouw	0	0	61	0
Architectuur, bouw	0	0	0	0
Humaniora, soc. wetenschappen	0	3.028	2.530	611
Bedrijfskunde, economie	5.442	10	1.321	2.155
Onderwijs	0	164	16	381
Techniek	0	0	0	0
Gezondheid	178	0	1.411	191
Recht	606	0	0	444
Natuur	0	5	323	323
totaal	6.226	3.202	5.344	4.105

bron: Watson (2000)

5.3 Verdere contextinformatie; discussies

De benaming ‘universiteit’ wordt beschermd door wetgeving. Universiteiten worden slechts als zodanig door hun staat of *territory* erkend na een toets op academische en financiële gesteldheid. De publieke universiteiten, enkele gespecialiseerde publieke opleidingsinstituten en drie erkende private universiteiten (Deakin, Bond, Notre Dame) en het private *Melbourne College of Divinity* zijn ‘*self accrediting*’, dat wil zeggen dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en standaarden van de opleidingen en graden die ze aanbieden. Gezegd kan worden dat deze groep instellingen echt *hoger* onderwijs aanbiedt. Daartoe dienen ze over de noodzakelijke interne kwaliteitszorgsystemen te beschikken. Vanaf 1995 is er een *Australian Qualifications Framework* dat de diverse nationale graden definieert en lijsten (*registers*) aanlegt van de erkende (*approved*) aanbieders en opleidingen.

De niet-*self accrediting* aanbieders, dat wil zeggen de private aanbieders, kunnen hun afzonderlijke opleidingen door het betreffende staats-accreditatieorgaan laten erkennen zodat de graden de gewenste status krijgen en de ingeschreven (voltijd-) studenten recht hebben op studiefinanciering.²⁷ De aangeboden opleidingen vallen onder het post-secundair (c.q. tertiair) onderwijs. De studiefinanciering voor de (voltijdse) studenten aan deze private aanbieders van tertiair onderwijs is echter alleen gericht op de kosten voor levensonderhoud. Discussies die recentelijk zijn gevoerd gaan onder meer in op de vraag of de studiefinanciering moet worden uitgebreid tot de kosten in verband met collegegelden en aan welke voorwaarden (qua verantwoording) instellingen dan zullen moeten voldoen.

De private instellingen pleiten daarbij voor het uitbreiden van de HECS (het systeem van uitgestelde – door de overheid middels studieleningen voorgefinancierde – collegegelden) tot de groep van alle private aanbieders van erkend post-secundair onderwijs. Dit zou de private

²⁷ Elke staat heeft zijn eigen erkennings- of accreditatieprocedures die diploma’s beschermt. Daarbij wordt wel eens geklaagd door de private instellingen dat de verschillende (instellings- en opleidings-) accreditatie accreditaties erg veel transactiekosten met zich meebrengen.

sector in een meer eerlijke concurrentieverhouding met de publiek bekostigde sector brengen, ten goede komen aan de keuzevrijheid voor studenten, en bijdragen aan het vervullen van de kennisvraag van studenten en het (vooral regionale) bedrijfsleven.

Wat betreft deze *level playing field* kwestie merken we op dat in 1998 een brede nationale discussie werd gevoerd die resulteerde in het zogeheten (naar de voorzitter genoemde) West Report (*Learning for All*). Het rapport bevatte de volgende zinsneden:

“Restricting public funding to a certain set of public institutions represents one of the greatest impediments to the development of a private higher education sector in Australia, (West, p. 94)”

en

“The highly subsidised education at public universities makes it difficult for private institutions to compete for students on price” (p. 94).

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

Inmiddels is wederom een brede nationale discussie gevoerd, in gang gezet door een aantal discussiepapers (*Higher Education at the Crossroads*²⁸) opgesteld door het federale ministerie van onderwijs (*Department of Education, Science and Training*, DEST). In het kader van deze discussie zijn door een breed scala van belangengroepen, universiteiten, individuen, studenten en private aanbieders reacties opgesteld op de plannen en uitdagingen geschetst in het *Crossroads* paper van de minister. Na deze consultatieronde heeft de onderwijsminister (Bredan Nelson) in mei 2003 zijn hervormingsplannen bij de indiening van zijn begroting uiteengezet in het *white paper* getiteld “*Our Universities. Backing Australia’s Future*”.²⁹

Een onderdeel van deze plannen is de aanzet die wordt gegeven om de Commonwealth meer studieplaatsen aan (erkende) private instellingen te laten bekostigen en studenten aan private instellingen voor meer vormen van studiefinanciering in aanmerking te laten komen. De Commonwealth heeft te kennen gegeven middelen beschikbaar te willen stellen voor 1400 studieplekken aan erkende (*eligible*) private instellingen. Deze 1400 plaatsen zullen deels worden toegewezen op basis van prioriteiten, dat wil zeggen behoeftes die bestaan op terreinen die nationaal van groot belang worden geacht (verpleegkunde en lerarenopleidingen) en andere opleidingen waar een nationaal belang aan wordt gehecht.

Een andere indicatie voor het meer gelijktrekken van het speelveld is het plan om studieleningen beschikbaar te stellen voor voltijdstudenten die buiten de door de overheid bekostigde *student load* vallen en als gevolg daarvan een kostendekkend collegegeld betalen (*full fee paying students*) aan publieke en erkende private hoger onderwijsinstellingen. Binnenkort zullen studenten aan erkende private instellingen leningen kunnen opnemen die het mogelijk maken het instellingscollegegeld te betalen (FEE-HELP).

²⁸ Zie: <http://www.backingaustraliasfuture.gov.au/publications/crossroads/default.htm>

²⁹ Zie: <http://www.backingaustraliasfuture.gov.au/>

Hoewel niet kan worden gesproken van een lobby door de private instellingen om voor overheidsbekostiging in aanmerking te komen, was er wel een roep vanuit deze sector om hun studenten voor studiefinanciering en HECS regelingen in aanmerking te laten komen. Hierbij stelt de federale overheid eisen aan private aanbieders die erkend willen worden:

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

Al met al lijkt de discussie die door de (liberale) regering is opgestart dus te leiden tot een voorzichtige opening in het kartel van de sterk door de overheid gereguleerde publieke universiteiten. Door de sterke positie die deze universiteiten hebben weten op te bouwen in de afgelopen decennia zullen ze echter vooralsnog nauwelijks nadelige effecten van de verruimde mogelijkheden voor private aanbieders ondervinden. Belangrijker is wellicht de signaalwerking die van een dergelijk beleid uitgaat.

Tabel A1: Private aanbieders van hoger onderwijs in Australië, per Staat en type

<i>staat/territory</i>	<i>professional/ industry associations</i>	<i>theological colleges</i>	niche market aanbieders	private universiteiten
New South Wales	<ul style="list-style-type: none"> - College of Law - Securities Institute - Chartered Institute of Company Secretaries - Property Council of Australia 	<ul style="list-style-type: none"> - Australian College of Theology - Sydney College of Divinity - Moore Theological College - Morling College - Sydney Missionary and Bible College 	<ul style="list-style-type: none"> - John Newman Institute - Australian College of Physical Education - Parsifal College - Tahlee Bible College - Australian Institute of Music - Cyber Business School - Institute of Christian Tertiary Education - KvB Institute of Technology - Macleay College - National Aboriginal and Islander Skills Development Centre - National Art School - Sydney Institute of Graphic Design - Sydney Institute of Business and Technology - Tabor College - Wesley Institute for Ministry and the Arts - Universal Education Centre 	<ul style="list-style-type: none"> - Avondale College
Queensland		<ul style="list-style-type: none"> - Queensland Baptist College of Ministries - Christian Heritage College 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestalt Therapy and Training Centre - Jubilee International Christian College - Queensland Institute of Business and Technology - Shaftson International College - Nazarene Theological College - Australian College of Natural Medicine - Russo Institute of Technology 	<ul style="list-style-type: none"> - Bond University
Victoria	<ul style="list-style-type: none"> - Royal Australian College of General Practitioners - Bureau of Meteorology - Securities Institute of Australia - Australian Society of Certified Practising Accountants - Institution of Engineers 	<ul style="list-style-type: none"> - Presbyterian Theological College - Bible College of Victoria - Kingsley College - Reformed Theological College 	<ul style="list-style-type: none"> - Australian Institute of Public Safety - Harvest Bible College - Melbourne institute for Experiential and Creative Arts Therapy - Southern School of Natural Therapies - Tabor College - Kollel Beth Hatalmud-Yehuda Fishman Institute - Melbourne college of Natural Medicine - The Open Polytechnic of NZ (reg. Vic.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Deakin Australia - Melbourne University Private - Marcus Oldham College

Western Australia			<ul style="list-style-type: none"> - Riverview Bible College - Southern Cross Bible College - Ashcroft Hall - ATSIM Bible College - Perth Bible College of Western Australia - Western Australia Bible College 	- University of Notre Dame
Australian Capital Territory		- Canberra College of Theology	<ul style="list-style-type: none"> - National Institute of Health Sciences - Australian Coaching Council - Australian International Hotel School - Interim 	
Tasmania			- Pelion Consulting Pty Ltd	
South Australia	<ul style="list-style-type: none"> - Law Society of South Australia - Securities Institute 	<ul style="list-style-type: none"> - Adelaide College of Divinity - Burleigh Theological College - Luther Seminary 	<ul style="list-style-type: none"> - Adelaide Central School of Art - Community Arts Network - International College of Hotel Management - Intellectual Disability Services Council - Bible College of South Australia - Gibaran Action Research Management Institute - Joseph Banks College - Adelaide College of Ministries - Enterprise Action - Institute for Working Futures - Tabor College 	
totaal Australië	11	16	53	6

bron: Watson (2000)

Tabel A2: Studenten aan private hoger onderwijsinstellingen Australië, per opleiding

Field of Study	Part-time	Full-time	FTE
Agriculture Management—General	42	52	61.3
Humanities and Social Sciences—General	40	176	184.2
Communications	21	185	199.1
Counselling (not Health or Educational)	139	36	92.8
Geography	0	4	4.0
History	0	3	3.0
Political Science and Government	8	21	26.5
Psychology	6	17	17.8
Religion and Theology	4501	2761	4810.6
Humanities and social Sciences—Other	0	2	2.0
European Languages	4	6	7.3
Linguistics	0	0	0.0
Visual and Performing Arts—General	52	728	753.5
Visual and Performing Arts—Other	101	31	68.0
Business, Administration, Economics—General	208	9	113.3
Business, Administration—General	4743	801	2180.9
Accounting	46	340	362.5
Administration and Management (not Agricultural)	2541	79	957.4
Banking and Finance	8334	36	4733.5
Hotel and Hospitality Management	14	441	448.0
Marketing and Distribution	0	3	3.0
Personnel Management and Development	8	7	10.5
Business, Administration—Other	27	250	260.5
Education—General	109	16	47.2
Initial Teacher Education—General	1	1	1.7
Initial Early Childhood Teacher Education	1	44	44.4
Initial Primary Teacher Education	3	150	151.4
Initial Secondary Teacher Education	3	47	49.0
Initial Teacher Education—Other	17	39	76.0
Post-initial Teacher Education—General	84	112	161.6
Post-initial Secondary Teacher Education	1	5	5.2
Post-initial Special Teacher Education	8	0	4.0
Post-initial Teacher Education—Other	13	21	25.5

Nursing-Basic	15	153	160.0
Nursing-Post-basic	27	3	16.0
Health Sciences and Technologies-Other	832	979	1411.1
Medicine	14	186	193.0
Law—general	175	712	814.9
Jurisprudence	3	1	2.5
Legal Practice	4	0	2.0
Law—Other	101	19	69.5
Computer Science, Information Systems—General	2	9	10.0
Computer Science	18	9	18.5
Information Systems	220	145	232.0
Computer Science, Information Systems—Other	0	14	14.0
Biochemistry	0	0	0.0
Biology	2	14	15.0
Environmental Science	4	30	32.1
Mathematics—General	0	2	2.0
Chemistry	1	2	2.0
Physics	1	2	2.0
Physical Sciences—Other	0	15	15.0
totaal	22494	8718	18877.2

bron: Watson

6. Nieuw Zeeland

6.1 Inleiding

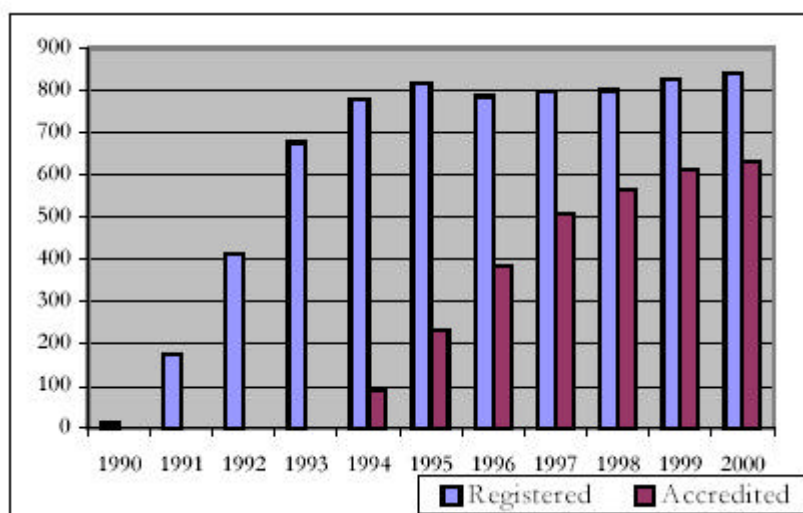
Het hoger onderwijssysteem in Nieuw Zeeland is wat de gradenstructuur betreft vergelijkbaar met dat in Australië. Een verschil met Australië is dat er naast de sector van de universiteiten ook andere typen instellingen zijn. Er is dus geen sprake van een unitair systeem. Het hoger onderwijs in Nieuw Zeeland is onderdeel van de sector van het post-secundaire, *tertiaire onderwijs*. Deze sector omvat al het onderwijs dat leidt tot erkende post-secundaire graden. Het tertiaire onderwijs wordt zowel door publieke als private instellingen verzorgd. Het is goed om direct bij de aanvang van dit hoofdstuk te vermelden dat – in tegenstelling tot Australië – de publieke en private aanbieders op gelijkwaardige wijze worden behandeld en er in Nieuw Zeeland in de afgelopen 10 jaar voortvarend is gewerkt aan het bewerkstelligen van een gelijk speelveld waarop publieke en private aanbieders zich kunnen begeven. Er wordt vaak gesproken van de ‘*open training market*’ die zou bestaan in Nieuw Zeeland. Dit beeld stond vanaf het begin van de jaren 90 centraal in het beleid van de onderwijsminister. De visie voor het onderwijs in Nieuw Zeeland was het totstandkomen van een naadloos (*seamless*) onderwijssysteem met zo weinig mogelijk drempels tussen de diverse onderwijsinstellingen en –niveaus. Alle onderwijsprogramma’s zouden moeten leiden tot nationaal erkende kwalificaties ongeacht de instelling die ze aanbiedt. In het systeem van nationale graden is ook plaats voor training op de werkplek en kunnen studenten op flexibele wijze *credits* verdienen om zo te bouwen aan een erkende kwalificatie.

De publieke tertiaire aanbieders bestaan uit universiteiten, *polytechnics*, *colleges of education* en de zogenaamde *Wananga*. De laatste richten zich met name op onderwijs aan de Maori en besteden veel aandacht aan de Maori tradities, -cultuur en -taal. Wat de publieke instellingen betreft tellen we 8 universiteiten, 21 *polytechnics*, 4 *colleges of education* en 3 *Wananga*. Deze publieke aanbieders ontvangen uiteraard overheidsbekostiging. Daarnaast ontvangen ze private bekostiging uit collegegelden.³⁰ In totaal zijn er ruim 230.000 studenten ingeschreven bij de publieke instellingen.

In Nieuw Zeeland bestaat een zeer omvangrijke private onderwijssector die tevens zeer actief is in het verzorgen van post-secundair onderwijs. Het genoemde *level playing field* houdt onder meer in dat de private aanbieders van tertiair onderwijs ook in aanmerking kunnen komen voor publieke bekostiging. In de loop van de jaren 90 heeft een toenemend aantal private aanbieders overheidsbekostiging ontvangen. En hoewel onze studie tot doel heeft een beeld te geven van het niet-bekostigde, veelal door private instellingen aangeboden hoger onderwijs, willen we toch vooral op het aanbod en de studentenpopulatie van de *private training establishments* (PTEs) ingaan. Dit om te laten zien welke effecten het overheidsbeleid en het werken aan een open onderwijsmarkt heeft gehad. We gaan hieronder dus in op de vraag welk type opleidingen en hoeveel studenten in een eerder niet-bekostigde private sector kunnen worden aangetroffen.

³⁰ In Nieuw Zeeland stellen publieke (en uiteraard ook private) instellingen zelf het collegegeldtarief vast. Dit is sinds 1992 het geval.

Figuur 1: Geregistreerde en geaccrediteerde private onderwijsinstellingen in Nieuw Zeeland 1990-2000



bron: Education Directions (2001)

Private onderwijsinstellingen (PTE's) zijn erkend (*registered*) dan wel niet-erkend (*unregistered*). Een geregistreerde PTE heeft zich aangemeld bij de *New Zealand Qualifications Authority* (NZQA) voor erkenning en moet daarbij voldoen aan financiële, onderwijskundige en managementcriteria. De niet geregistreerde zijn zeer talrijk (waarschijnlijk enkele duizenden – meestal kleine en grote bedrijven) en veelal actief in bedrijfstrainingen (computergebruik, personeelsmanagement, planning, et cetera). Het gaat daarbij vrijwel nooit om post-secundair onderwijs en daarom valt deze deelsector buiten het bestek van ons onderzoek.

Er bestaan in het jaar 2000 ongeveer 841 geregistreerde private onderwijsaanbieders (zie figuur 1). Ze zijn in de wet gedefinieerd als: “an establishment, other than an institution, that provides post-school education or vocational training”. Eind 1996 waren er 780 PTE's, waarvan de helft is gestart na 1990. Figuur 1 toont ook de PTE's die geaccrediteerd zijn via het *National Qualifications Framework* (NQF). Het NQF diplomaregister wordt beheerd door de NZQA en is bedoeld om informatie te verstrekken over de inhoud en het niveau van kwalificaties (diploma's, certificaten). Kwalificaties die aan nationale standaarden voldoen worden door de NZQA geaccrediteerd en aldus geaccrediteerde instellingen kunnen dus erkende en herkenbare diploma's verstrekken.

De PTE's zijn gespreid over heel Nieuw Zeeland, al is in de grote steden de concentratie van PTE's uiteraard groter.³¹ Geen van de PTE's bezit een research focus. Een belangrijk deel van de activiteiten van PTE's op het terrein van het tertiair onderwijs betreft het bieden van cursussen die in het kader van om- en bijscholing worden 'ingekocht' door *Skills New Zealand*. *Skills New Zealand* is een overheidsprogramma dat vooral is gericht op tweede kans onderwijs of training aan studenten met een tekortschietende vooropleiding.

Het aantal PTE's is, zoals blijkt uit figuur 1, sinds 1992 sterk gestegen. Op de oorzaken daarvan gaan we nu iets verder in. De voornaamste oorzaak ligt in het overheidsbeleid: de publieke bekostiging en de kwaliteitszorg. Alle erkende private instellingen komen sinds 1992 voor overheidsbekostiging in aanmerking. Om erkenning te krijgen – en opdrachten en inkomsten te verwerven – hebben de PTE's hun palet aan opleidingen en de kwaliteit ervan moeten verbeteren. In de periode tot 1995 liet een hausse zien in de erkenning van private aanbieders. Aanpassingen in het PTE-programma-aanbod en verbeteringen in het PTE-

³¹ Zie opmerkingen van soortgelijke aard in onze case study van Pennsylvania.

programmamakwaliteit hebben er ook voor gezorgd dat PTE's met meer succes een beroep op de reguliere overheidsbekostiging hebben kunnen doen. Wat het contractonderwijs betreft, zijn PTE's erin geslaagd om op succesvolle wijze mee te doen in het tenderen voor overheidsprogramma's als *Skills New Zealand*. Ook het gegeven dat PTE studenten een beroep kunnen doen op studiefinanciering speelt uiteraard mee in de groei van de private sector. De PTE's hebben in de loop van de jaren 90 een aantal opleidingen overgenomen van de publieke sector, met name de polytechnics. Dit in het kader van *Skills New Zealand* en het *Training Opportunities Program*.³²

De publieke bekostiging van private aanbieders heeft echter vooral na 1999 een grote vlucht genomen. Dit heeft alles met het bekostigingsbeleid te maken. Wat betreft de reguliere bekostiging³³ is het belangrijk te melden dat vanaf 1999 de erkende private aanbieders meedraaien in het bekostigingsmodel. Het tot dan toe bestaande EFTS (*equivalent full-time students*) model werd aangepast, onder meer door de private instellingen die erkende, geaccrediteerde opleidingen aanbieden ook in aanmerking te laten komen voor publieke bekostiging. In de periode 1992-1998 was alleen publieke bekostiging beschikbaar voor een beperkt aantal studenten aan PTE's in een beperkt aantal gebieden. Vanaf 1999 verdwenen de voorwaarden wat betreft aanbieders en opleiding. In plaats van 52 private aanbieders kwamen nu 143 in aanmerking voor publieke bekostiging van tertiaire programma's. In het jaar 2000 vond wederom een aanpassing van het systeem plaats: de bekostiging per student in de PTE sector werd opgetrokken tot het niveau in de publieke sector. Inmiddels komen ruim 200 private instellingen voor overheidsbekostiging in aanmerking.

6.2 Opleidingen en studentenaantallen in het private tertiair onderwijs

Eind jaren 80 waren er slechts rond de 2800 studenten in private onderwijsinstellingen (PTE's, *private training establishments*). Gebruikelijke opleidingen waren secretaresse-opleidingen, uiterlijke verzorging, Engels als tweede taal, agrarische opleidingen, theologische opleidingen, kantoor- en managementopleidingen. De meeste opleidingen hadden een korte opleidingsduur.

In het jaar 1995 stonden ruim 100.000 studenten ingeschreven aan PTE's; en in het jaar 2000 bedroeg dit aantal 103.579. De meeste daarvan volgden cursussen die een half jaar of korter duren. Ongeveer de helft van de studenten volgt opleidingen die als *post-secundair* onderwijs kunnen worden aangemerkt (zie tabel 1). Het meest gebruikelijk diploma dat wordt verstrekt is het 'certificate'. Het gaat in 2001 om ruim 47.000 studenten waarvan bijna driekwart een certificate nastreeft, bijna een kwart op diploma niveau zit en slechts 2% op een niveau bachelor/master/PhD zit. In een studie voor een werkgroep die zich met de (her-)inrichting van het Nieuw Zeelandse hoger onderwijs heeft beziggehouden werd gemeld dat bijna 80% van de PTE's actief is op de markt voor beroepsopleidingen en bedrijfstrainingen en slechts 5% als een academische private aanbieder kan worden aangemerkt. De overige PTE's zijn kerkelijk (5%) of houden zich met taalcursussen bezig (8%). Het is interessant om op te merken dat veel van de PTE's zijn gericht op onderwijs aan Maori studenten en in dit opzicht een belangrijke rol blijken te vervullen. Vergeleken met de publieke instellingen is het percentage Maori studenten in PTE's tweemaal zo hoog.

³² De *Training Opportunities Programs* zijn gericht op werkzoekenden.

³³ Dus niet: het contractonderwijs, maar het mechanisme van bekostiging waarmee de rijksbijdrage per instelling rechtstreeks is gekoppeld aan het aantal inschrijvingen (in fte's uitgedrukt).

Tabel 1: Aantal studenten in tertiair onderwijs Nieuw Zeeland, per 31 Juli 2001, naar niveau van diploma en type instelling

		post-graduate	degree (Ba/Ma)	diploma	certificate	totaal
polytechnics	full-time	126	10.597	9.350	19.818	39.891
	part-time	479	6.949	11.043	29.493	47.964
colleges of education	ft	69	4.735	724	176	5.704
	pt	225	2.357	1.865	743	5.190
universiteiten	ft	12.210	63.906	3.708	4.293	84.117
	pt	12.642	23.716	3.133	1.939	41.430
wananga	ft	83	628	966	1.385	3.062
	pt	34	123	208	7.854	8.219
private aanbieders	ft	308	636	6.282	16.558	23.784
	pt	279	645	4.245	18.278	23.447
totaal	ft	12.796	80.502	21.030	42.230	156.558
	pt	13.659	33.790	20.494	58.307	126.250
	ft+pt	26.455	114.292	41.524	100.537	282.808

Bron: NZ Ministry of Education

Tabel 1 geeft de aantallen studenten in publieke en private instellingen voor het jaar 2001 naar opleidingsniveau. Hieruit blijkt dat 17% van de studenten ingeschreven staat aan een private instelling. Het globale beeld voor de jaren 1998-2000 is geschetst in tabel 2. Het aantal postgraduate studenten aan private instellingen is opmerkelijk gestegen en is in 2001 zelfs meer dan in de *polytechnics*. Toch kan niet gesproken worden van kannibalisme: de groei die zich in de PTE sector heeft voorgedaan doet zich op andere terreinen voor dan de groei (of zelfs lichte daling) in de publieke sector. De publieke instellingen groeien nog steeds op het niveau van Ba/Ma/PhD terwijl de PTE's vooral groeien op het (lagere) niveau van *diploma* en *certificate*.

Tabel 2: Inschrijvingen aan private instellingen, naar niveau, 1998-2000

	1998	1999	2000
postgraduate	257	292	542
degree (Ba/Ma)	591	559	1.055
diploma	3.489	5.951	7.992
certificate	24.455	26.262	29.584
totaal	28.792	33.064	39.173

Bron: Education Directions (2000), p. 24

De omvang van de PTE's loopt uiteen van 1 student tot 2018 ingeschreven studenten (in Juli 2000). De grootste 10% van de instellingen heeft 51% van de studenten. Een aantal van 26 PTE's heeft meer dan 200 studenten in bekostigde hoger onderwijs trajecten. De grootste daarvan is de *Bible College of NZ* (978 studenten). Het *Auckland Institute of Studies* heeft ruim 1000 studenten, waarvan 200 in bekostigde plaatsen en ruim 700 veelal buitenlandse studenten die taalcurssussen volgen. Een andere grote aanbieder is het *Interim Technology Training Institute* (523 bekostigde studenten). Bijna 50 instellingen hebben tussen de 200 en 750 studenten, die in *Skills NZ* of *Training Opportunities* trajecten zitten. De gemiddelde publiek bekostigde instelling heeft een kleine 6000 studenten.

Veel PTE's zijn beperkt in hun opleidingsaanbod – ze zouden *monotechnics* genoemd kunnen worden om het onderscheid met de *polytechnics* aan te geven. Gemiddeld bieden de PTE's 2,8 opleidingen aan. Daarbij vragen PTE's collegegelden die hoger zijn dan die door de publieke instellingen worden gevraagd, maar slagen ze er desondanks toch in steeds meer studenten te trekken – ook omdat ze een relatief goede begeleiding van hun studenten blijken te kunnen bieden en meer op de student afgestemd en flexibel onderwijs kunnen leveren.

Tabel 3 presenteert de gebieden waarop de private instellingen zich begeven (voorzover de inschrijvingen hoger zijn dan 300). Het PTE aanbod is van oudsher gericht op opleidingen die voorbereiden op de arbeidsmarkt (met een duur van hooguit één jaar) of gebieden waar de publieke onderwijsaanbieders geen significante rol spelen/speelden. Uit de tabel blijkt dat de PTE's zeer sterk zijn gericht op het gebied aangeduid met 'service trades'. Dit zijn opleidingen leidend tot dienstverlenende beroepen als 'hairdressing & beauty trades, hotel & restaurant trades, tourism & hospitality trades'. Op de tweede plaats staan de 'commercial & business' opleidingen (in: 'agricultural business & management; business administration, management & marketing, business computing & info systems') en op de derde plaats de lerarenopleidingen ('early childhood; specific education; tutor training/teaching adults').

Tabel 3: Studenten aan private tertiaire onderwijsinstellingen in NZ, naar cluster van opleidingen, per 31 Juli 2000

	aantal	% van PTE studenten
1. literacy & numeracy	994	2
2. education (lerarenopleidingen)	2.451	6
3. art, music, handicrafts	2.054	5
4. humanities	526	1
5. religion & theology	2.240	6
6. social, behavioural & communication skills	1.479	4
7. commercial & business	2.935	7
8. recht	232	1
9. natuur en toegepaste wetenschappen	27	>1
10. informatica	2.055	5
11. gezondheid	1.458	4
12. industrial trades & crafts	635	2
13. techniek	190	>1
14. architectuur	31	>1
15. landbouw, bosbouw, visserij	1.129	3
16. transport	395	1
17. service trades	7.372	18
18. mass communication	472	1
19. para professional occupations	92	>1
20. sport & recreatie	1.482	4
21. general foundation programma's	4	>1
22. andere opleidingen	12.412	31
totaal	40.665	100%

Bron: Education Directions (2000), p. 30/31.

Naast de theologische opleidingen en de (bijzondere) lerarenopleidingen, die ook in de andere door ons beschouwde landen vaak door private instellingen worden aangeboden, zijn de opleidingen geconcentreerd in de gebieden economie en andere beroepsgerichte segmenten.

7. Reflectie

7.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken hebben we de verschillen tussen het bekostigde en het niet-bekostigde hoger onderwijs gedocumenteerd voor een vijftal landen. We kunnen vaststellen dat er in de verschillende landen uiteenlopende patronen zijn te vinden wat betreft programma-aanbod, kwaliteit en doelgroepen. Deze zijn te herleiden tot verschillen in de historische context en de beleidsconstellaties die in de diverse landen aan de orde zijn.

Alvorens we vanuit een meer economisch perspectief op de verschillen tussen het wel- en niet-bekostigde hoger onderwijs ingaan willen we enkele opmerkingen maken naar aanleiding van onze case studies. Zo willen we benadrukken dat onze studie zich weliswaar op het *hoger* onderwijs richt, maar dat uit de case studies is gebleken dat een analyse van de niet-bekostigde hogeronderwijsmarkt in de praktijk moeilijk *alleen* op het hoger onderwijs betrekking kan hebben. In alle vijf landen is de niet-bekostigde sector actief op de markt van het post-secundaire onderwijs – in sommige landen aangeduid als tertiair onderwijs – en dus breder dan hoger onderwijs alleen. Scheidslijnen tussen hoger onderwijs en ander post-secundair onderwijs, tussen initieel hoger onderwijs en post-initieel hoger onderwijs, tussen reguliere programma's en programma's in het kader van om-, her- en bijscholing van werkenden, werklozen en schoolverlaters, zijn steeds moeilijker aan te geven in een samenleving waarin levenslang leren steeds meer centraal komt te staan. Dat die scheidslijnen in het onderwijsbeleid steeds meer ter discussie komen te staan is uit de vijf case studies wel duidelijk geworden. De vijf landen hebben wat dit betreft alle een ander (tussen-) stadium bereikt (zie tabel 1).

Tabel 1: Relatief aantal studenten in het private post-secundaire onderwijs in vijf landen

	studenten aan private instellingen als % van totaal aantal inschrijvingen in post-sec. onderwijs
Duitsland (2002)	3%
Australië (1999)	5%
Nederland (2003)	12% *
Nieuw-Zeeland (2001)	17%
Pennsylvania (2000)	44%

* Percentage voor Nederland is een schatting op basis van onze steekproef (zie hoofdstuk 2 en de opmerkingen aldaar bij deze schatting)

De VS (door ons in beeld gebracht via de staat Pennsylvania) is wat dit betreft als het ene uiterste te beschouwen. Allereerst bezit de VS de grootste niet-bekostigde tertiaire onderwijssector. Tevens geldt voor de VS dat publieke aanbieders, private for-profits en private non-profit aanbieders alle een plek hebben in een sterk gedifferentieerd systeem van post-secundair onderwijs. Aan de andere kant van het spectrum staat Duitsland, dat zich op dit moment in een stadium bevindt dat wordt gekenmerkt door een dominante, sterk door de overheid bekostigde en gereguleerde publieke sector, waarin niet-bekostigde aanbieders nog nauwelijks een positie hebben verworven, maar waarin de onvrede met het publieke aanbod langzaam wegen lijkt te openen voor een alternatief aanbod. Nieuw-Zeeland op haar beurt staat weer dicht bij de VS. In de afgelopen tien jaar heeft het 'hoger' onderwijsbeleid daar een *open training market* trachten te bewerkstelligen, waarin publieke en private aanbieders op een steeds meer gelijk speelveld hun diensten aanbieden aan studenten die nationaal erkende en herkenbare kwalificaties nastreven middels het vergaren van credits die op flexibele wijze verworven kunnen worden in opleidingstrajecten binnen de diverse deelsystemen in het tertiaire bestel. Het gelijke speelveld houdt onder meer in dat private

aanbieders in aanmerking komen voor publieke subsidies – direct, via de instellingsbekostiging, en indirect, via de studiefinanciering die voor studenten beschikbaar is. Uit het geval van Nieuw-Zeeland blijkt ook duidelijk de cruciale rol die gespeeld wordt door het nationale systeem van accreditatie en instellings- en diplomaregisters, die het voor studenten gemakkelijker moeten maken om zicht te krijgen op de kwaliteit en het niveau van het publieke en private opleidingsaanbod.

Australië heeft wat dit laatste betreft pas in de afgelopen jaren een grote beleidsinspanning gepleegd. Kwaliteitszorg is, in tegenstelling tot in Nederland, relatief laat op nationaal (federaal) niveau tot ontwikkeling gekomen. Het publieke systeem van universiteiten wordt nog immer sterk gereguleerd en afgeschermd van private, tertiaire aanbieders. Bekostiging is verreweg het belangrijkste reguleringsinstrument.³⁴ Inmiddels lijken er scheuren te komen in deze afscheiding: private universiteiten hebben zich een plaats verworven en vele kleinere op het bedrijfsleven en op werkenden gerichte private opleidingsinstituten trekken steeds meer studenten. Net als in Nederland is ook in het publieke systeem steeds meer sprake van hybriditeit: binnen de bekostigde instellingen worden naast de publiek bekostigde taken ook privaat bekostigde, commerciële activiteiten uitgevoerd. De publiek bekostigde universiteiten in Australië bedienen zowel studenten die worden bekostigd (maar wel een collegegeld – vaak achteraf – betalen) als studenten die niet (of nauwelijks) door de overheid worden bekostigd (de *fees only* studenten) en dit gebeurt – net als in Nederland – deels met hetzelfde type programma's. De marktorientatie van universiteiten wordt steeds groter, deels vanwege noodzaak (bezuinigingen op de rijksbijdrage) en deels vanwege veranderende spelregels (instellingen mogen boven het bekostigde quotum Australische en buitenlandse studenten aantrekken die kostendekkende collegegelden betalen).

Uit onze landenstudies is gebleken dat er een gevarieerd spectrum bestaat van niet-bekostigde opleidingen. Aan de ene kant staan de private academische opleidingen, die sterk met het bekostigde aanbod concurreren, ondermeer door qua kwaliteit gelijkwaardige (soms zelfs superieure) opleidingen en diploma's te bieden aan 'traditionele' studenten. Aan de andere kant van het spectrum staan de beroepsgerichte private opleidingsinstituten, die zich sterk richten op geheel andere doelgroepen met een vraag naar kennis die (middels certificaten, credits, credentials) direct in een (nieuwe) werkring te gelde kan worden gemaakt. Een fenomeen dat zich vooral in Nederland en in mindere mate in Australië en Duitsland voordoet is dat private instellingen samenwerkingsverbanden aangaan met de gevestigde publieke aanbieders. Dit is wederom een vorm van hybriditeit en een uiting van de hierboven reeds benadrukte vervaging van de grenzen tussen domeinen die nog niet zo lang geleden netjes waren afgebakend.

Als we dus het publiek bekostigde aanbod vergelijken met het niet van overheidswege bekostigde aanbod is het van belang om aan te geven op welk deel van het spectrum de vergelijking betrekking heeft. In de vijf landen zijn niet alle onderdelen van het spectrum even sterk ontwikkeld. De VS kent alle onderdelen van het niet-bekostigde spectrum. Nieuw-Zeeland heeft erg veel private instellingen in het beroepsgeïntereerde segment. In Australië is deze sector sterk in ontwikkeling, met opleidingen variërend van lerarenopleidingen tot technische studies. Bovendien zijn er inmiddels drie serieuze private universiteiten in Australië. In tegenstelling tot Nieuw-Zeeland is de concurrentie tussen beide sectoren tot nu toe nog beperkt gebleven. In Nederland heeft het aanbod in het aangewezen (vooral) hoger beroepsonderwijs zich sterk ontwikkeld; 69 instellingen bieden bijna 700 opleidingen aan, vaak op gespecialiseerde terreinen (tolk/vertaler, onroerend goed, accountancy). Deels is dit te verklaren uit het afwezig zijn van overheidsregulering ten aanzien van het aanbod. In Duitsland, tenslotte, richt het private aanbod zich vooral op studenten die ook door de

³⁴ Dit geldt ook voor het VK. Daar is weliswaar de kwaliteitszorg (vooral die van onderzoek) sterker ontwikkeld, maar deze is juist weer gekoppeld aan de bekostiging.

publieke instellingen worden bediend. het aanbod is nog klein en er is mede door het nog afwezig zijn van externe kwaliteitszorg relatief weinig duidelijkheid over de kwaliteit ervan.

Hoewel het aangeven van de verschillen tussen bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs op zichzelf interessant is, is het minstens zo interessant om zicht te krijgen op de vraag of de waargenomen verschillen verklaard kunnen worden door onderliggende, met name (bedrijfs-) economische en institutionele³⁵ factoren. Hoe de proliferatie van niet-bekostigde aanbieders en opleidingen in het post-secundaire onderwijs moet worden verklaard en hoe ermee omgegaan dient te worden is een belangrijk vraagstuk voor degenen die betrokken zijn bij of geïnteresseerd zijn in het ontwikkelen van (hoger onderwijs)beleid.

Hoewel we hier niet op alle aspecten van dit vraagstuk kunnen ingaan, kunnen we uit onze case studies niettemin wel enkele economische wetmatigheden identificeren die een doorslaggevende rol lijken te spelen in de hogeronderwijsmarkt. Deze wetmatigheden worden ons door de economische theorie aangereikt en kunnen ons helpen om de ontwikkeling van het niet-bekostigde hoger onderwijs beter te begrijpen. In de volgende paragrafen zullen we in het bijzonder ingaan op drie factoren:

- (1) trust markets
- (2) monopolistische competitie, en
- (3) toetredingsbarrières.

Zoals uit het onderstaande zal blijken spelen, alledrie een rol bij het verklaren van de verschillen die zijn te onderkennen tussen aanbieders, opleidingen en doelgroepen in het hoger onderwijs.

7.2 Trust markets

Een kenmerk van de niet-bekostigde opleidingen is dat een aanzienlijk deel van de programma's en de aanbieders is georganiseerd als een *for-profit* onderneming. Dit is interessant, niet omdat het afwijkt van de organisatievorm die bij de bekostigde opleidingen en aanbieders wordt aangetroffen, maar omdat het indruist tegen de economische theorie die juist aangeeft dat onderwijs veelal als een *non-profit* activiteit wordt georganiseerd. In tegenstelling tot de meeste goederen- en dienstenmarkten is onderwijs namelijk uniek in de zin dat de consument niet in staat is om op accurate wijze datgene te beoordelen en te waarderen wat door de producent wordt aangeboden. Pas nadat men aan het eind van een carrière is aanbeland kan men terugkijken en beoordelen of de kosten (de investering) voor de opleiding de prijs waard zijn geweest. Dit maakt het beslissen over investeren in hoger onderwijs tot een risicovolle aangelegenheid en leidt tot een *informatie-asymmetrie* die in het voordeel is van de aanbieder. Deze aanbieder kan opleidingen met tekortschietende kwaliteit aanbieden vanwege de vertraging die er is tussen het volgen van hoger onderwijs en het evalueren van de waarde ervan. Het betekent dat de aanbieder geen directe sanctie ervaart wanneer de kwaliteit van het product tekortschiet. Uiteraard zal het reputatiemechanisme een corrigerende werking hebben; als de kwaliteit consequent tekortschiet heeft dat effect op de reputatie van de aanbieder en zullen de klanten wegblijven.

Omdat de doelstelling van de for-profits uiteraard is het maximaliseren van winst zal er een neiging bestaan aan de kant van de aanbieders om de informatie-asymmetrie uit te buiten en hun diensten aan te prijzen als kwalitatief goede producten waar een hoge prijs (collegegeld) voor betaald dient te worden. Dit terwijl in werkelijkheid de aanbieders een relatief goedkope dienst leveren aan slecht geïnformeerde klanten. Deze combinatie van het winstmotief en

³⁵ Institutioneel in de zin van samenhangend met *instituties*, dat zijn de formele en informele wetten, regels en beperkingen die tezamen bepalend zijn - de *spelregels* vormen - voor de interacties tussen individuen en organisaties.

informatie-asymmetrie wordt vaak door economen aangedragen als een van de fundamentele redenen waarom markten als de onderwijsmarkt worden gedomineerd door non-profit aanbieders of markten bestaan als de gezondheidszorg-markt, waarin non-profits bestaan naast for-profit aanbieders (James & Rose-Ackerman, 1986). Deze markten staan bekend als *trust markets*, omdat de consumenten zijn gedwongen om te *vertrouwen* op de prijs en kwaliteit van het door de producent aangeboden product.

Wanneer echter de markt wordt gedomineerd door *for-profits* en er sprake is van informatieasymmetrie zal er van de kant van de consument weinig vertrouwen aanwezig zijn. Het resultaat zal zijn dat de markt tekortschiet ('marktfalen'): individuen betalen een te hoge prijs gelet op de kwaliteit van het product en de voordelen (winsten) vallen toe aan de producenten. Omdat het informatieprobleem inherent is aan het product (onderwijs), is de enige manier waarop het marktfalen kan worden voorkomen het wegnemen van de prikkel tot ondermaats presteren. Het winstmotief zal dan moeten verdwijnen; de te prefereren organisatievorm zal dus de *non-profit* moeten zijn. Non-profits hebben minder reden om slecht geïnformeerde klanten uit te buiten en concessies te doen aan de kwaliteit. Ze hebben wél het vertrouwen van de klant.

Een andere methode om informatie-asymmetrie weg te nemen is het zorgdragen voor (of reguleren van) de informatievoorziening ten aanzien van de kwaliteit van het aanbod dat door de verschillende producenten wordt verzorgd. Een dergelijke beleidsmaatregel vertaalt zich, zoals in landen als Nederland, Nieuw-Zeeland en Australië is gebleken, onder meer in accreditatiestelsels, externe kwaliteitszorgsystemen en andere mechanismen die toezien op de kwaliteit. Zowel overheidsregulering als zelfregulering kunnen hier voor consumenten het gewenste vertrouwen in de kwaliteit van de dienstverlening bewerkstelligen.

Als de non-profit organisatie de vorm is die in het voordeel van de consument is, waarom hebben dan zoveel onderwijsaanbieders gekozen voor een *for-profit* model en zich toch kunnen handhaven op deze markt? Vreemd genoeg moet het antwoord worden gezocht in – enerzijds – de kostenstijgingen die zich in de publiek-bekostigde (non-profit) sector hebben voorgedaan en – anderzijds – de publieke opinie, waarin de kwaliteit van het publieke aanbod als onvoldoende wordt gepercipieerd. Dit gaf de for-profits de mogelijkheid om in te springen op de markt met efficiënte, kwalitatief goede alternatieven. Daarbij hebben sommige for-profits op innovatieve wijze gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de technologie (ICT) hen biedt. Zo brengen in de VS de for-profits naar voren dat hun 'business model' en benadering van onderwijs goedkoper is dan de manier waarop volgens hen (en vele anderen in de samenleving) de traditionele onderwijsaanbieders met de middelen omgaan. Publieke aanbieders worden daarbij afgeschilderd als verspillend en bijdragend aan de kostenescalatie in het hoger onderwijs. Dit is onder meer het beeld dat door de *University of Phoenix* wordt geschapen. Deze instelling heeft aangetoond dat het huren van goedkope ruimtes op diverse locaties en het gebruikmaken van virtuele bibliotheken en het model van het afstandsonderwijs bij kunnen dragen aan het reduceren van de kosten van onderwijs. Eenzelfde tendens doet zich voor in Duitsland, waar de lange studieduur en de financiële krapte in het bekostigde hoger onderwijs bij veel studenten tot ontevredenheid hebben geleid en hebben bijgedragen aan het ontstaan van een aantal for-profit aanbieders die inspringen op de tekortkomingen in het publieke systeem (Wessel, 2003).

7.3 Monopolistische concurrentie

In veel goederenmarkten, bijvoorbeeld voor landbouwproducten of machine-onderdelen, is er sprake van een geringe productdifferentiatie onder de aanbieders. De tarwe die door de ene landbouwproducent wordt geproduceerd is door de bank genomen niet verschillend van de tarwe die door een andere landbouwer wordt voortgebracht. Hetzelfde is het geval bij de producenten van schroeven en moeren. Uiteraard bestaan er wel verschillen, omdat sommige

landbouwers een betere bodem beplanten of sommige fabrikanten hun schroeven van een hogere kwaliteit staal maken, maar over het algemeen maakt het weinig uit wie het product heeft geproduceerd. Dit is echter niet het geval bij hoger onderwijs. Natuurkunde-opleidingen aan verschillende universiteiten zijn niet identiek, ook al verschilt het curriculum vrijwel niet tussen die instellingen. Sommige studenten zullen immers verschillende keuzevakken volgen, de kwaliteit van het onderwijs (en docentencorps) varieert en verschillen tussen instellingen wat betreft de beschikbare wetenschappelijke apparatuur betekenen dat aan de ene universiteit bepaalde experimenten kunnen worden uitgevoerd of leerervaringen kunnen worden geboden die studenten aan een andere universiteit niet kunnen ervaren, ook al volgen de studenten soortgelijke cursussen.

Aan de ene kant moeten – bijvoorbeeld – natuurkunde-opleidingen derhalve worden beschouwd als concurrenten en aan de andere kant als monopolies. Als verschillende aanbieders in principe een redelijk homogeen product bieden leert de economische theorie ons dat producenten regelmatig de markt zullen betreden of verlaten en niet in staat zullen zijn een prijs te vragen die hoger is dan de prijs bij een winst van nul (dat wil zeggen: alle producenten hebben met een horizontale vraagcurve te maken). Doen zij dit wel dan worden ze door de concurrentie uit de markt gedreven. Omdat echter geen enkele instelling het programma-aanbod van een andere op perfecte wijze kan kopiëren, brengt elke instelling een uniek product voort en moeten alle opleidingen worden beschouwd als monopolies. Dit contrasteert met het concurrentie-gedreven model van zojuist, omdat monopolies niet met concurrentie worden geconfronteerd, nieuwe aanbieders niet de markt kunnen betreden en de zittende producenten de macht bezitten om zowel de prijs als het aanbod te dicteren (dat wil zeggen dat de aanbieder te maken heeft met een dalende vraagcurve).

Waar een sector dergelijke tweezijdige karakteristieken bezit – en in de werkelijkheid doet zich dat vaak voor – spreken economen van bedrijven die zich in een markt met *monopolistische concurrentie* bevinden. Dit staat ook wel bekend als *niche carving* – het bespelen van min of meer unieke segmenten in de markt. Dit concept is bruikbaar voor het analyseren van de verschillen tussen bekostigde en niet-bekostigde opleidingen en de doelgroepen die ermee worden bediend in de diverse nationale hoger (of post-secundaire) onderwijssystemen. Met name in het deel van het spectrum dat bestaat uit gespecialiseerde for-profit instellingen vinden we in het geval van Pennsylvania veel opleidingen die beroepsgeoriënteerd zijn en als variant moeten worden beschouwd van de traditionele, publiek bekostigde en meer academisch georiënteerde opleidingen die worden aangeboden door *Community Colleges*. Dus in plaats van het aanbieden van opleidingen in de informatica of bedrijfskunde, zijn vele private niet-bekostigde aanbieders actief in nauwkeurig omliggende gespecialiseerde programma's zoals 'computer reparatie technicus', *small business management* of boekhouden. De programmadifferentiatie komt tot uiting in de kortere studieduur, strak gestructureerde cursussen die zijn toegespitst op een iets oudere studentenpopulatie, minder strenge toelatingsprocedures en een aanzienlijke nadruk op het leren van specifieke vaardigheden in plaats van een bredere kennis van een bepaalde discipline.

Productdifferentiatie doet zich voor wanneer aanbieders het idee hebben dat er sprake is van een onvervulde vraag naar een bepaald product. Het is evident dat wat dit betreft de niet-bekostigde aanbieders zich met name toeleggen op het aanbieden van post-secundair in plaats van hoger onderwijs. Dit patroon in de productdifferentiatie kan vooral worden uitgelegd als een verschuiving van de nadruk op het bedienen van een hogeronderwijsmarkt naar het bedienen van de markt voor levenslang leren. Het tertiaire onderwijs in Nieuw-Zeeland is hier een illustratie van – ook al is de markt met een veelheid van publieke en private aanbieders niet zozeer spontaan, als wel met prikkels en regels aangereikt door de overheid, tot ontwikkeling gekomen.

De tendens tot productdifferentiatie is ook een uitvloeisel van het gegeven dat traditionele, bekostigde aanbieders veelal niet genegen zijn om programma's in de *lifelong learning* markt aan te bieden. Het fenomeen helpt ons ook bij het verklaren van het feit dat de gespecialiseerde private aanbieders op de beroepsgeoriënteerde kant van het private spectrum andere doelgroepen hebben dan de publieke aanbieders. De publiek bekostigde universiteiten en andere aanbieders van post-secundair onderwijs zijn terughoudend in het aanbieden van dergelijke gespecialiseerde beroepsgerichte programma's omdat zij vinden dat dit buiten hun missie valt. Bovendien zou het voor hen betekenen dat ze veel meer studenten binnen zouden halen met minder hoge (of andere)ingangskwalificaties en wellicht intern middelen zouden moeten vrijmaken om deze groep 'bij te spijkeren'. Dit standpunt moet worden afgezet tegen het gegeven dat de soms strenge toelatingseisen en de op academische carrières toegespitste opleidingen aangeboden door de traditionele instellingen onaantrekkelijk kunnen zijn voor een groeiend deel van de werkzame bevolking. Deze doelgroep heeft ofwel geen affiniteit met het academische onderwijs, of is voornamelijk geïnteresseerd in kwalificaties en certificaten die nodig zijn voor de eigen loopbaanontwikkeling. De marginale kosten die een werknemer zonder post-secundaire diploma's maakt als hij/zij gedurende een groot aantal (zeg 6 tot 8) jaren als deeltijdstudent een traditionele (publiek-bekostigde) vierjarige bedrijfskundegraad nastreeft, zullen vaak uitstijgen boven de marginale baten. Daarentegen zullen voor deze doelgroep de marginale kosten van het volgen van een eenjarige financiële managementopleiding aan een *niet*-publiek bekostigde instelling waarschijnlijk gemakkelijk worden terugverdiend via de daarmee bewerkstelligde carrièresprong. Kortom, de bekostigde aanbieders laten 'gaten' vallen in hun opleidingsaanbod.

Economen betogen dat wanneer meer aanbieders zich op de markt begeven de monopolistische concurrentie zal leiden tot onderproductie en schaalnadelen in de sector. Een groot aantal kleine gespecialiseerde aanbieders zal te maken hebben met toenemende schaalopbrengsten en het zou meer efficiënt zijn als hun programma's zouden worden samengevoegd in grotere instellingen. Het neveneffect hiervan is dat zich minder productdifferentiatie voordoet, hetgeen in het nadeel is van de consument; er zijn minder keuzemogelijkheden. Helaas is het niet duidelijk welke van de twee effecten de overhand heeft, het nadeel voor de consument of het efficiëntievoordeel voor de producent (Varian, 1993).

Als we de post-secundaire onderwijsmarkt bezien, bestaat er enig bewijs voor de stelling dat het verschijnen van niet-bekostigde private aanbieders op de markt meer ten goede komt aan de studenten dan dat het ten koste gaat van de productieve efficiëntie. Hoewel betoogd zou kunnen worden dat, wanneer zich meer aanbieders aandienen op de markt dit klanten weg zal trekken van de zittende aanbieders, moet dit echter worden betwijfeld. Uit de voorgaande hoofdstukken is namelijk gebleken dat de studenten die in de nieuwe post-secundaire programma's instromen veelal niet in de bestaande bekostigde programma's instromen. Om deze reden zullen zich bij de zittende aanbieders geen schaalinefficiënties voordoen. Een tweede aanwijzing dat het consumentenvoordeel opweegt tegen het producentennadeel ligt in het gegeven dat, wanneer meer individuen deelnemen aan een vorm van post-secundair onderwijs dit het welvaartsniveau in de samenleving zal doen toenemen. Er doen zich externe effecten (uitstralingseffecten) voor. Ten derde, zelfs als individuen die thans een voorkeur hebben voor de nieuwe private programma's vroeger zouden zijn ingestroomd in de traditionele programma's dan zou dat voor de traditionele aanbieders waarschijnlijk tot inefficiënties hebben geleid. Deze studenten vragen immers om een ander soort lessen en begeleiding vergeleken met wat reeds wordt aangeboden. Kort gezegd komt de aanwezigheid van nieuwe, niet-traditionele aanbieders op met name het gespecialiseerde beroepsgeoriënteerde deel van de post-secundaire onderwijsmarkt ten goede aan de manier waarop studenten (die allemaal uiteenlopende voorkeuren en capaciteiten bezitten) zijn verdeeld over de aanbieders van onderwijs; de allocatie is meer efficiënt dan het geval zou zijn geweest zonder de niet-bekostigde aanbieders.

7.4 Toetredingsbarrières

De kosten van het opleiden van studenten in verschillende opleidingen variëren aanzienlijk. In de natuurwetenschappen is het niet alleen nodig om gekwalificeerde docenten en voldoende zaalruimte ter beschikking te hebben, maar is het noodzakelijk dat de instelling beschikt over een breed arsenaal van wetenschappelijke apparatuur voor de vele laboratoriumcomponenten in dergelijke opleidingen. De kosten van dergelijke materiële voorzieningen zijn hoog. Sterker nog, de progressie in de wetenschap heeft de kosten van het doen van nog meer geavanceerd en sophisticated onderzoek en de daarmee verbonden opleidingen exponentieel doen toenemen. Zelfs de 'goedkopere' disciplines zoals bedrijfskunde, rechten, of traditionele gebieden als humaniora, waar de behoefte aan faciliteiten naast zaalruimte veel minder groot is, worden geconfronteerd met stijgingen in de prijs van de wetenschappelijke staf en de noodzaak om uitgebreide bibliotheken of computerfaciliteiten te onderhouden. Dit kan de kosten van een opleiding doen uitstijgen boven het bedrag dat studenten (en de *overheid*, als de via subsidies bijdraagt in de kosten) ervoor over hebben.

Een duidelijk verschil tussen het bekostigde en het niet-bekostigde onderwijs is dat het niet-bekostigde onderwijs (en vooral dat in het for-profit, gespecialiseerde deel van het spectrum) veelal is geconcentreerd op beroepsgeoriënteerde terreinen waar de exploitatielasten relatief laag zijn (zoals bedrijfskunde, computeropleidingen, dienstverlening) of terreinen waar er sprake is van een sterke vraag vanuit het bedrijfsleven (sommige technische beroepen). Hier kan worden verwezen naar Australië (waar driekwart van de studenten in de clusters Economie of Gedrag & Maatschappij zit) en Duitsland (waar ruim 40% van de niet-bekostigde programma's leiden tot economische/bedrijfskundige graden). Sommigen beweren dat de nadruk op het aanbieden van dergelijke opleidingen beschouwd moet worden als 'cherry picking' door de niet-bekostigde (vaak *for-profit*) aanbieders: deze zouden zich alleen op een zeer beperkt, maar lucratief aanbod richten waar een koopkrachtige, deels door het bedrijfsleven financieel ondersteunde vraag naar is.

In vele opzichten is dit een terechte constatering, maar het verschijnsel is waarschijnlijk veel minder de uitkomst van opportunistisch gedrag en veel meer het gevolg van het bestaan van zekere financiële drempels die het moeilijk maken voor niet-bekostigde aanbieders om de markt te betreden. Het is uiteindelijk een kwestie van het in balans brengen van de productiekosten met de koopkracht van consumenten. Zoals Winston (1999) heeft onderstreept: geen enkele student betaalt de volledige kosten van haar of zijn opleiding. Alle studenten ontvangen een vorm van subsidie. In bekostigde instellingen komt de subsidie van de staat, terwijl in het geval van de niet-bekostigde instellingen de subsidie wordt gefourneerd uit het vermogen van de instelling.³⁶ De hoogte van deze subsidie varieert al naar gelang de omvang van het beschikbare vermogen van de instelling. Winston's onderzoek naar het Amerikaanse hoger onderwijs toonde aan dat de hoogste subsidies per student door de private researchuniversiteiten worden verstrekt en de laagste door de twee-jarige *Community Colleges*. Deze *Community Colleges* vormen de sector die het best vergelijkbaar is met de niet-bekostigde aanbieders die in onze studie centraal staan. Met andere woorden, als de instelling niet beschikt over een omvangrijk vermogen zullen de niet-bekostigde private aanbieders genoodzaakt zijn van hun studenten een hogere bijdrage in de opleidingskosten te vragen.

Dit vormt een verklaring voor het gegeven dat we, vergeleken met andere landen, in de Verenigde Staten vele niet-publiek bekostigde aanbieders vinden die ook nog eens directe concurrenten zijn van de bekostigde aanbieders. En dit op beide zijden van het publieke

³⁶ Of toch weer door de overheid, hetzij via een vorm van belastingaftrek, waarop studerende(n) (werkende(n) of werkzoekende(n)) aanspraak kunnen maken, of een vorm van studiefinanciering (bijvoorbeeld gesubsidieerde leningen).

spectrum: de researchuniversiteiten en – zoals hiervoor reeds opgemerkt – de Community Colleges. Omdat de private *universiteiten* zich in de afgelopen 200 jaar tegelijkertijd met de publieke universiteiten hebben ontwikkeld, hebben ze nimmer inspanningen hoeven doen om aansluiting met het publieke systeem te verkrijgen. In de loop der jaren hebben ze voldoende vermogen kunnen opbouwen om hun studenten met omvangrijke subsidies uit eigen middelen te ondersteunen. Bovendien bestaat in de VS een sterke traditie van *philantropy* (liefdadigheid; donaties) die heeft bijgedragen aan de opbouw van riant vermogens door de oude, elitaire private instellingen en de kleinere, bijzondere (*denominational*) private *colleges*. De laatste werden veelal gesticht in het begin van de 19^e eeuw en kunnen steunen op hun respectievelijke kerkgenootschappen bij het opbouwen van reserves. De historische context en het opgebouwde kapitaal maken het mogelijk voor deze private elitaire instellingen om het collegegeld voor hun studenten nog enigszins betaalbaar te houden.³⁷ Het eindresultaat is een sector die de middelen bezit om, naast een keur van beroepsgerichte programma's, een breed scala van academische opleidingen aan te bieden die kunnen concurreren met de publiek-bekostigde opleidingen. Kortom, de verschillen tussen de bekostigde en niet-bekostigde sectoren zijn voor een deel te verklaren vanuit de ontstaansgeschiedenis en de tradities in een land; men spreekt in dit verband van *path dependency*.

In tegenstelling tot de VS bestaat er in Europa en andere delen van de wereld geen grote traditie op het gebied van giften en donaties aan hoger onderwijsinstellingen. Bovendien bestaan de private instellingen vaak nog maar korte tijd, zodat ze geen vermogen hebben kunnen opbouwen. Ten derde bestaat er buiten de VS in veel samenlevingen nog steeds het idee dat de staat verantwoordelijk is (ook in financiële zin) voor het onderwijs in het land. Deze drie factoren verklaren dat de private, niet-bekostigde sector zich vooral heeft toegelegd op het aanbieden van de relatief 'goedkope' opleidingen. Omdat de private aanbieders geen subsidies ontvangen zou het aanbieden van een ander (duurder) cluster van opleidingen vaak betekenen dat deze opleidingen onbetaalbaar worden voor de afnemers. In combinatie met de informatie-asymmetrie die is aangeduid in onze bespreking van *trust markets* betekent dit dat de nog relatief jonge, niet-bekostigde aanbieders onvoldoende tijd hebben gehad om een niveau wat betreft kwaliteit te demonstreren dat het voor hen mogelijk maakt om hoge collegegelden te vragen (zoals de private universiteiten in de VS doen).

Om deze redenen verloopt de evolutie van niet-bekostigde opleidingen veelal als volgt: Allereerst wordt een beperkt aantal goedkope opleidingen aangeboden binnen nauw gedefinieerde segmenten. Vervolgens wordt een reputatie opgebouwd wat betreft kwaliteit. Parallel daaraan wordt een financieel vermogen opgebouwd. Tenslotte wordt, mede dankzij dit vermogen, het opleidingsaanbod uitgebreid en begeeft de instelling zich op andere terreinen. Dit patroon is waarneembaar in Australië en Nieuw-Zeeland.

Aan de ontwikkelingsstadia kunnen nog enkele elementen worden toegevoegd. Zo hebben we in Nederland en Duitsland gezien dat private aanbieders samenwerkingsverbanden aangaan met publieke, gevestigde aanbieders. Dit om (voor beide partners) een hogere kwaliteit en een sterkere reputatie te bewerkstelligen. Ook zien we dat publiek-bekostigde instellingen actief zijn in het opzetten van private armen (in Australië: *Melbourne University Private*; in Nederland hebben enkele hogescholen een private exponent, in Duitsland en Nederland hebben sommige instellingen een private *business school*). Deze private *offshoots* leunen qua reputatie deels op de publieke instelling waaruit ze zijn ontstaan, mede doordat ze op dezelfde locatie zijn gevestigd en deels omdat ze met dezelfde docenten werken.

Terugkerend naar het 'oververtegenwoordigd' zijn van de 'goedkope' opleidingen onder de private aanbieders staan we nog even stil bij de vraag waarom we binnen dit aanbod zo weinig *academische* opleidingen in de humaniora of sociale wetenschappen zien. Het aanbod op deze terreinen concentreert zich immers voornamelijk op de beroepsgeoriënteerde

³⁷ Het collegegeld aan de private universiteiten ligt tussen de € 12.000 en € 20.000 per jaar.

opleidingen. De verklaring hiervoor moet worden gezocht in het gegeven dat deze opleidingen voor een groot deel moeten leunen op interne kruissubsidies binnen een instelling. Indien slechts relatief weinig studenten instromen zal het voor een instelling relatief duur zijn om de staf en de kapitaalgoederen die nodig zijn voor dergelijke opleidingen te onderhouden. Een voorbeeld kan worden gevonden in de kleine letteren. Hier zijn de inschrijvingen gering in aantal. Dergelijke programma's moeten dus vanuit andere profijtelijke (populaire) opleidingen (*cash cows*) worden ondersteund. De enige manier waarop dergelijke programma's zonder kruissubsidies kunnen blijven voortbestaan is door onderdelen ervan (als *minor* o.i.d.) verplicht te stellen aan studenten in het kader van een verbreding van de opleiding. Buiten de VS is er echter sprake van een gebrek aan traditie wat betreft het volgen van *liberal arts* opleidingen en zal het dus onrendabel zijn voor private aanbieders om dergelijke opleidingen aan te bieden. Dit is mede een verklaring voor het feit dat we zo weinig brede (dus niet-gespecialiseerde) private universiteiten zien buiten de VS. In Nieuw-Zeeland geen enkele, in Australië drie, in Duitsland één en in Nederland in feite geen enkele.

Een andere manifestatie van toetredingsbarrières van financiële aard kan worden gevonden in het bekostigingsmodel. In Nederland is dit model toegespitst op traditionele studenten die een volledig programma aan één instelling (universiteit, hogeschool) afwerken. Als dat model meer flexibiliteit in de bekostiging zou faciliteren, bijvoorbeeld door studenten een voucher te geven waarmee onderwijs kan worden 'ingekocht' bij publieke en erkende private aanbieders, zou dat meer kansen bieden aan private aanbieders om een deel van de onderwijsvraag te bedienen. Kortom, ook hier zien we dat het publiek-bekostigde hoger onderwijs vooral is toegerust op het bieden van volledige pakketten en niet zozeer op het bedienen van de markt voor levenslang leren.

Naast het bekostigingsmodel dat als financiële barrière kan fungeren voor nieuwe, private aanbieders kunnen we ook wijzen op (andere) regelgeving van overheidswege. Zo kan het voorkomen dat het private hoger onderwijs met andere regels rekening dien te houden dan het publiek-bekostigde. Dit is onder meer het geval in de regels rondom kwaliteitszorg (erkenning, accreditatie) en de regulering van het programma-aanbod die in het geval van Nederland verschillen voor het bekostigde onderwijs enerzijds en het aangewezen hoger onderwijs anderzijds.

7.5 Samenvatting

Alles overziende lijken de waargenomen patronen in het niet-bekostigde hoger (of beter: post-secundaire) onderwijs in de vijf landen verklaard te kunnen worden uit een samenspel van de drie hiervoor aangeduide aspecten (*trust markets*, monopolistische concurrentie en toetredingsdrempels). Dit geldt zowel voor het type opleidingen dat wordt aangeboden, de organisatievorm (*for-profit*, *not-for-profit*), als de kenmerken van de studentenpopulatie (werkenden, studenten met voorkeur voor beroepsgerichte in plaats van meer academische vaardigheden). We merken daarbij direct op dat we in onze studie slechts een klein aantal zaken hebben kunnen onderzoeken wat betreft opleidingen en doelgroepen. Zo is het niet mogelijk gebleken veel achtergrondkenmerken van de studenten op te sporen of een goed beeld te krijgen van de studielast en kwaliteit van de private opleidingen. Dergelijke informatie is eenvoudigweg niet beschikbaar of op korte termijn te verzamelen. De informatie die we hier bijeen hebben gebracht is voornamelijk gebaseerd op reeds bestaande studies die uitgaan van gegevens verstrekt door de instellingen. Een breder en beter beeld van de sector kan worden geschetst door gericht studenten en afgestudeerden te enquêteren over hun studiegedrag, hun keuzemotieven, hun perceptie van de opleidingskwaliteit (en de uiteenlopende aspecten daarvan) en de wijze waarop zij (of hun werkgevers) in de kosten van

de opleiding voorzien. Daarnaast zal ook de mening van de werkgevers die afgestudeerden van private opleidingen in dienst hebben moeten worden gepeild.

Ondanks deze beperkingen stellen we vast dat de ontwikkeling van de niet-bekostigde opleidingen voor een deel verklaard kan worden uit de leer van de *monopolistische concurrentie* die zich op de opleidingenmarkt voordoet. Deze monopolistische concurrentie houdt in dat zich productdifferentiatie voordoet en zet nieuwe, niet-publiek bekostigde aanbieders ertoe aan om zich op de markt te begeven. Het type opleidingen dat tot stand komt is niet identiek aan het bestaande aanbod van de zittende, bekostigde instellingen. Uiteraard zijn er uitzonderingen op deze regel: de private Amerikaanse universiteiten concurreren wel degelijk met de publieke universiteiten en dit is ook het geval in Duitsland en Australië. Deze *non-profit* aanbieders bieden de relatief lange en bredere opleidingen en staan hoog in de hiërarchie. De lager in de hiërarchie staande *for-profit* aanbieders daarentegen zijn vooral gericht op korte (deel-)opleidingen en spelen in op een specifieke vraag waarin door de zittende aanbieders niet wordt voorzien; een vraag naar kennis en vaardigheden ter aanvulling op en verdieping in de beroepsuitoefening. Ze marketen zichzelf daarbij als aanbieders van opleidingen zonder 'toeters en bellen' met een gunstige prijs/kwaliteitsverhouding. Vergeleken met de bekostigde aanbieders richten de niet-traditionele aanbieders zich daarmee op een andere, specifieke doelgroep, namelijk diegenen die geen voorkeur hebben voor de meer academische opleidingen, of individuen die reeds een baan hebben en vragen naar extra kwalificaties – en bewijsstukken daarvan: (deel-) certificaten – om verdere carrièrestappen te kunnen maken. Omdat deze individuen in het algemeen niet in het traditionele hoger onderwijs instromen zal dit geen nadelig effect op de efficiëntie in de traditionele (bekostigde) opleidingenmarkt hebben. Integendeel, hierboven is beargumenteerd dat er positieve welvaartseffecten zijn te verwachten als een groter deel van de bevolking deelneemt aan post-secundaire training. Naast de meer efficiënte allocatie van studenten over instellingen leidt de training van studenten bij private niet-bekostigde aanbieders tot een beter opgeleide beroepsbevolking, hetgeen niet alleen private opbrengsten voor de desbetreffende studenten, maar ook positieve maatschappelijke effecten (dus voor de samenleving als geheel) met zich meebrengt.

Het feit dat veel van de niet-bekostigde opleidingen toegespitst zijn op een beperkt aantal beroepsgerichte opleidingen kan worden verklaard door het bestaan van (financiële) toetredingsbarrières. Als er geen voldoende groot startkapitaal voorhanden is of de reputatie van de instelling nog niet groot genoeg is om hoge collegegelden te rechtvaardigen zal het aanbod beperkt zijn omdat de mogelijkheden voor de instellingen en studenten eenvoudigweg ontbreken. Dit feit is met name relevant voor Europa, waar relatief lage collegegelden (of het ontbreken daarvan – bijvoorbeeld in Duitsland) het moeilijk maken voor niet-bekostigde instellingen om te kunnen concurreren met de bekostigde instellingen op grond van prijs. Als de niet-bekostigde private instellingen de concurrentie aangaan zullen ze dit doen op kwaliteit en hun middelen richten op een beperkt aantal gebieden. Kwaliteit moet dan worden gezien in de nieuwe betekenis van het woord: niet als *academische* kwaliteit in de zin van excellentie en in de ogen van de *aanbieder*, maar als kwaliteit in de ogen van de *gebruiker* en afgestemd op de wensen van de consument en met de connotaties gebruiksvriendelijk, vraaggeoriënteerd en flexibel. Dit verklaart ook waarom het private opleidingsaanbod vaak in modulevorm, op afstand, en afgestemd op werkplek, werktijd en werkervaring van studenten is ingericht.

Omdat de private aanbieders weten dat ze vanaf het begin een collegegeld moeten vragen zullen ze hun marketing en de rekrutering van studenten richten op de meest voor de hand liggende markten en doelgroepen. In de meeste gevallen betekent dit dat ze hun inspanningen niet alleen richten op studenten maar ook op hun (eventuele) werkgevers, die in een veel betere positie verkeren om het relatief hoge collegegeld te subsidiëren en mogelijk bereid zijn om werknemers te sponsoren die een opleiding doen die in het belang is van het bedrijf. De reden waarom weinig private opleidingen in de humaniora en sociale wetenschappen worden

aangeboden ligt in het gegeven dat dergelijke door studenten relatief weinig gekozen opleidingen afhankelijk zijn van kruissubsidies vanuit de meer lucratieve opleidingen tot bedrijfseconomische of dienstverlenende beroepen.

Ook benadrukken we dat de economische verklaring voor het feit dat er onder de private aanbieders sprake is van (soms een aanzienlijk aantal) *for-profit* aanbieders, terwijl volgens de economische theorie de *non-profit* vorm de meest logische zou zijn, ligt in het gegeven dat de *for-profits* tot doel hebben om zoveel mogelijk kosten ('franje') weg te snijden, daarbij gebruikmaken van state-of-the-art (ICT) technologie en bestaand lesmateriaal dat wordt ingekocht (in plaats van het zelf te ontwikkelen). De strategie van de *for-profits* heeft tevens tot doel om in de publieke opinie het beeld te creëren dat de private sector een zeer acceptabele onderwijskwaliteit kan leveren tegen een redelijke prijs en zonder de verspilling die aan publieke instellingen plaatsvindt.

De vraag die zich nu opdringt is: als het private niet-bekostigde post-secundaire onderwijs dan bijdraagt aan het vergroten van de sociale welvaart, waarom dan niet gezocht naar maatregelen om de sector zich verder te doen ontwikkelen? Zou de sector met publiek geld ondersteund moeten worden? In Nieuw-Zeeland is immers voor deze weg gekozen. Laten we beginnen met te zeggen dat een en ander uiteindelijk afhankelijk is van de mate waarin in een economie sprake is van marktfalen en of het corrigeren van dat marktfalen op haar beurt weer overheidsfalen oproept. Er is ter correctie van de mogelijke tekortschietende belangstelling voor en het aanbod van gespecialiseerde beroepsgerichte (en op levenslang leren gerichte) opleidingen een palet van beleidsinstrumenten mogelijk. De toetredingsbarrières kunnen worden verlaagd, bijvoorbeeld door bekostiging dan wel regelgeving te herzien en gelijkwaardig te maken voor beide typen onderwijsaanbieders. De transparantie in het systeem kan worden vergroot door studenten en werkgevers meer inzicht te geven in de kwaliteit van het door de onderwijsinstellingen gebodene. Parallel daaraan kan worden gewerkt aan onafhankelijke nationale registers waarin diploma's en credits worden erkend en gewaardeerd. Het kan, mede daardoor, voor studenten gemakkelijker worden gemaakt om onderdelen van opleidingen bij verschillende aanbieders te volgen (credit transfer en erkenning van eerder, deels op de werkplek, verworven vaardigheden).

Een andere, reeds genoemde optie om de private sector op een meer gelijk speelveld te krijgen met de bekostigde is om private erkende instellingen te gaan bekostigen of anderzijds financiële (belasting)faciliteiten beschikbaar te maken (studiefinanciering, -leningen). Als alternatief/tegenhanger van deze maatregel zouden subsidies aan publieke instellingen kunnen worden verlaagd en/of aan voorwaarden en grondslagen kunnen worden opgehangen die ook op de groep van private aanbieders van toepassing worden verklaard. Zo zou bijvoorbeeld het maatschappelijk rendement van de diverse typen publieke en private opleidingen (sterker) meegewogen kunnen worden in de subsidiehoogte – hetgeen kan betekenen dat bepaalde (masters-) opleidingen niet meer (in de thans bestaande mate) publiek worden bekostigd.

Kortom, er zijn vele opties mogelijk om de bekostigde en niet-bekostigde sectoren in een goede relatie tot elkaar te brengen. We hebben kort enkele aangegeven, maar er zijn uiteraard nog vele andere te bedenken. Uiteindelijk is het doel van een en ander om de diversiteit en responsiviteit in de post-secundaire onderwijsmarkt te versterken, de innovatie te stimuleren, de efficiëntie in het systeem te bevorderen, de keuzemogelijkheden voor studenten te vergroten en de informatie over de kwaliteit van het gebodene in studiekeuzes en beleidsbeslissingen te laten doorklinken. Een advies uitbrengen naar deze kwesties is voorwaar een grote uitdaging. Wij hopen dat dit rapport kan bijdragen aan het opstellen van een dergelijk advies.

Referenties

- Altbach, P.G. (2001). The rise of the pseudouniversity. Beschikbaar [on-line] op: www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/newsletter/News25/text001.htm
- Brookman, J. (2002). Private set outshines state rivals. The Times Higher Education Supplement. January 4, 2002. Beschikbaar [on-line] op: www.thes.co.uk
- Education Directions Ltd (2001), A Statistical Profile of the PTE Sector. A report for the Tertiary Education Advisory Commission. Wellington.
- James, E. & Rose-Ackerman, S. (Eds.). (1986). The Nonprofit Enterprise in Market Economics. New York: Harwood Academic Publishers.
- Jongbloed, B.W.A., Salerno, C.S. (2002). Funding and Recognition: A Comparative Study of Funded Versus Non-funded Higher Education in Eight Countries. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Jongbloed, B. (2003), Grenzen aan de bekostiging van het hoger onderwijs. De situatie in Denemarken, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Australië. Deel 97 in reeks 'Beleidsgerichte Studies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek', Den Haag: DeltaHage/Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2003), Advies Bekostiging Hoger Onderwijs. Den Haag: Onderwijsraad.
- Varian, H.R. (1993). Intermediate Microeconomics: A Modern Approach. New York: W.W. Norton & Company.
- Voorwinden, R. (2003), Concurrentie tussen particulier en bekostigd hbo blijft uit, HBO-Journaal 26(1), 32-33.
- Watson, L. (2000), Survey of Private Providers in Australian Higher Education 1999. Canberra: Department of Education, Training and Youth Affairs.
- Wessel, R. (2003). Private colleges make inroads: Europe's public universities lose appeal as overhauls languish. The Wall Street Journal Europe. December 1, p. A8.
- Winston, G.C. (1999). Subsidies, hierarchy and peers: The awkward economics of higher education. Journal of Economic Perspectives Vol. 13, 13-36.