



Center for
Higher Education
Policy Studies

Macrodoelmatigheid in het Hoger Onderwijs

Een internationaal vergelijkende studie

Achtergrondstudie voor de Onderwijsraad

Ben Jongbloed
Christian Berthold (CHE Consult)
Lukas Bischof (CHE Consult)
Harry de Boer
Hans Vossensteyn
Ton van Weel

Maart 2012

Redactie:

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

T 053 – 4893212
F 053 – 4340392
E b.w.a.jongbloed@utwente.nl
W www.utwente.nl/cheps

Kenmerk: C12BJ013

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Samenvatting	4
1 Introductie	10
1.1 Achtergrond	10
1.2 Probleemstelling, te onderzoeken landen en onderzoeksvragen	11
2 België (Vlaanderen)	13
2.1 Introductie	13
2.2 Beoordeling van de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen	14
2.2.1 Normen m.b.t. capaciteit	16
2.2.2 Stoppen/starten	17
2.2.3 Kwetsbare opleidingen	18
2.2.4 Selectie	18
2.2.5 Macrodoelmatigheidsbeleid: effectiviteit	19
2.2.6 Nieuw macrodoelmatigheidsbeleid	20
2.2.7 Instellingsbeleid	20
2.2.8 Opheffing opleidingen	22
3 Duitsland	26
3.1 Introductie	26
3.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen	27
Appendix bij Hoofdstuk 2	32
1. Rahmenbedingungen durch die Bundesebene: Gesetzliche Grundlagen, Verfahren, Kriterien.	32
2. Zusammenfassung	35
3. Die gesetzlichen Regelungen der Bundesländer	37
4. Beispiel Bayern	38
5. Beispiel Thüringen	39
6. Beispiel Nordrhein-Westfalen	40
7. Zusammenfassung	41
4 Engeland	44
4.1 Introductie	44
4.2 Beantwoording onderzoeksvragen	46
4.2.1 Regulering m.b.t. capaciteit opleidingen	46
4.2.2 Start/Beëindiging opleidingen	47
4.2.3 Minority en strategic subjects	48
4.2.4 Selectie	49
4.2.5 Evaluatie MD beleid	50

4.2.6	Instellingsbeleid	51
5	Zweden	55
5.1	Introductie	55
5.2	Bekostiging	56
5.2.1	Bekostiging in relatie tot het aantal deelnemers en arbeidsmarktrelevantie	58
5.2.2	Momenten van macrodoelmatigheidsvragen	59
5.3	Minimum aanbod van opleidingen	59
5.4	Selectie van studenten	59
5.5	Effectiviteit van macrodoelmatigheidsbeleid	60
5.6	Besluitvormingscompetentie aangaande nieuwe opleidingen	61
Bijlage:	Conclusies uit de studie van Huisman <i>et al.</i> Regulating the Programme Supply	62

Samenvatting

De regulering van het opleidingsaanbod in vier landen (Vlaanderen, Duitsland, Engeland en Zweden) laat het volgende beeld per land zien.

Vlaanderen

Het beleid in Vlaanderen kent een sterke gelijkenis met Nederland. Er is in de afgelopen jaren een stevige discussie geweest over de rationalisatie van het opleidingsaanbod en er hebben de nodige herschikkingen en herstructureringen plaatsgevonden. Dit om de versnippering van het aanbod te beperken en duplicatie te vermijden. In een proces van “academisering” zijn de academische bacheloropleidingen van de Vlaamse hogescholen ingebed in de universiteiten via de associaties (allianties tussen een universiteit en een hogeschool) die in de afgelopen jaren zijn gevormd. Universiteiten zijn hiervoor verantwoordelijk. Professionele (beroepsgerichte) bacheloropleidingen staan onder verantwoordelijkheid van de hogescholen. De associaties doen de binariteit van het stelsel scherper tot uitdrukking komen. Aan de andere kant maken de associaties het ook mogelijk dat het bestaande aanbod door de deelnemende instellingen blijft gehandhaafd – ook als studentenaantallen aan de lage kant zijn.

Programmatie – het uitbreiden van het opleidingsaanbod – is eveneens onderwerp van beleid. Een nieuwe opleiding kan pas starten na een macrodoelmatigheidstoets (MD toets) en dient daarna te worden geaccrediteerd (door de NVAO) alvorens het ministerie tot bekostiging overgaat. Bij de MD toets speelt onder andere arbeidsmarktrelevantie een rol en wordt gekeken naar de behoefte en maatschappelijke relevantie van de nieuwe opleiding. Tevens naar de efficiëntie van het nieuwe aanbod (is er al een soortgelijke opleiding in de regio?). Eisen aan het minimumaantal deelnemers worden niet gesteld – ook geen maximum (alleen bij de kunstopleidingen – maar niet bij geneeskunde en tandheelkunde).

Het opheffen van opleidingen komt zelden voor (in het verleden slechts in het geval van de vervolgoopleidingen – de ‘master-na-master’ – en enkele bacheloropleidingen van de Vrije Universiteit Brussel). Door de associaties kan echter een rationalisatie worden gefaciliteerd. Dankzij interne kruissubsidiëring zullen instellingen echter zo lang mogelijk opleidingen in de lucht houden – bij voorbeeld als ze aan onderzoeksgroepen zijn verbonden. Om strategische redenen zullen instellingen echter terughoudend zijn om tot opheffing over te gaan: nieuwe opleidingen (als ze echt nieuw zijn) kunnen namelijk alleen starten als een oude wordt ingeleverd – en daarom zullen instellingen kleine, minder populaire opleidingen ‘als wisselgeld’ achter de hand houden. Initiatieven voor nieuwe opleidingen komen zowel van onderop (de academici zelf) als van bovenaf (het centrale bestuur). Een Raad van Bestuur zal als toezichhoudend orgaan echter altijd instemming moeten geven aan uitbreidingen van het aanbod. Daarbij spelen strategische overwegingen de boventoon. Het stopzetten van opleidingen is vanwege de consequenties voor het zittende personeel

een lastig te realiseren optie. Fusie van instellingen of tijdelijke financiële compensatie van overheidswege kan dit in sommige gevallen faciliteren.

In Vlaanderen is het streven naar macrodoelmatigheid meermalen stukgelopen: versnippering blijft voorbestaan om redenen van politieke aard (publieke versus bijzondere instellingen), van regionale aard (elke stad/gemeente zijn eigen opleidingen) en strategische aard (overwegingen die spelen op het instellingsniveau). Criteria als de efficiëntie en arbeidsmarktrelevantie van het aanbod leggen het dan af tegen het streven naar toegankelijkheid (het zoveel mogelijk blijven openhouden van opleidingen).

Duitsland

De federale overheid in Duitsland heeft over de kwestie van het introduceren/sluiten van opleidingen geen directe zeggenschap. Onderwijsbeleid is de verantwoordelijkheid van de deelstaten. De introductie of sluiting van opleidingen is onderdeel van het totaalaanbod van opleidingen en prestaties dat op gezette tijden in het ontwikkelingsplan van de instelling en de jaarlijkse prestatieafspraken (*Ziel- und Leistungsvereinbarungen*, ZLV) tussen hoger onderwijsinstelling en het verantwoordelijke deelstaatministerie wordt besproken. Het initiatief rondom de start van nieuwe opleidingen ligt bij de hogeronderwijsinstelling (universiteit, hogeschool/ *Fachhochschule*) zelf. Criteria ten aanzien van de deelname aan opleidingen zijn er niet. Wel dient elke opleiding te worden geaccrediteerd, maar daarbij staat vooral de inhoud en inbedding voorop. Een eventuele onderbezetting van een opleiding is een probleem van de instelling zelf en dient door interne kruissubsidiëring te worden opgelost. Het stopzetten van een opleiding is in de praktijk lastig vanwege het gegeven dat leerstoelen en de bezetting ervan een permanent karakter hebben. De start van een nieuwe opleiding vindt plaats vanuit het gezichtspunt van de instelling zelf. Arbeidsmarktoverwegingen zijn daarbij bij de universiteiten veelal van ondergeschikt belang – ook niet bij de accreditatie. Bij hogescholen staan die veel meer op de voorgrond.

Uitbreidingen van het opleidingsaanbod komen eerder ter sprake dan afbouw - en gaan vaak gepaard met een verzoek aan de deelstaatautoriteiten om extra middelen. Voor MINT (d.i. bèta) opleidingen zijn subsidies beschikbaar op deelstaatniveau omdat deze opleidingen van strategisch belang worden geacht – ook door de federale overheid. In de meeste gevallen zal een nieuwe opleiding door de instelling door een (vaak moeizame) herschikking van de beschikbare middelen moeten worden gerealiseerd. De Raad van Toezicht (*Hochschulrat*) is bij aanpassingen van het opleidingsaanbod betrokken, maar vaak in de laatste fase van de invoering. Een goed beeld van de rol van de Raad is lastig te verkrijgen omdat deelstaten en individuele instellingen een grote diversiteit laten zien. Rekening houdend met de stem van de Raad van Toezicht wordt de lange termijnontwikkeling van het opleidingsaanbod op de wat kortere termijn bezien binnen het geheel van de ambities en prestaties die zijn neergelegd in de prestatieafpraak met het deelstaatministerie. De afspraak bevat vooral nauwkeurig omschreven kwantitatieve doelen, zoals studerende binnen de normatieve studieduur, het aantal eerstejaars en afgestudeerden, en de kosten per studieplaats. In dit kader komt de goedkeuring van afzonderlijke opleidingen door het deelstaatministerie niet expliciet aan de orde; het gaat om het totaalaanbod en het profiel van de hoger onderwijsinstelling. Criteria genoemd in

de wetgeving van Beieren rondom de ontwikkeling van het opleidingsaanbod zijn: de stand van de wetenschap, veranderingen in het beroepenveld, veranderingen in de leermethodieken en trends in de Europese onderwijsruimte. Met inachtneming hiervan zijn eventuele aanpassingen in het opleidingsaanbod de uitkomst van een discussie tussen deelstaat en instelling; dit alles in de geest van een 'contract' met daarbij veel respect voor de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van de hogeronderwijsinstellingen voor het bereiken van te behalen prestaties.

Engeland

De overheidsbemoediging met het opleidingsaanbod in Engeland is zeer gering. Het organiseren van het aanbod is de verantwoordelijkheid van de individuele instelling. Elke instelling bepaalt ook zelf hoeveel studenten zij toelaat. Het woord macrodoelmatigheid behoort niet tot het Engelse beleidsvocabulaire. Sturing van het aanbod verloopt sinds jaar en dag op basis van geld en in de afgelopen steeds meer binnen de context van concurrentie. Deze marktwerking zal met de aankomende aanpassingen in de bekostigingssystematiek alleen maar sterker worden. Door het steeds hogere collegegeld zal de student zich meer als een kritische consument opstellen en door meer publiek geld via de student te laten lopen (in plaats van rechtstreeks naar de instelling) ondervinden instellingen sterker de gevolgen van verschuivende keuzes van studenten.

Engeland kent niet zoals Nederland/Vlaanderen een (accréditerings-)organisatie die nieuwe opleidingen toetst op macrodoelmatigheid. Universiteiten zijn zeer autonoom wat betreft het beslissen over nieuwe opleidingen, de inhoud van de opleiding en het afbouwen van opleidingen. Bij de interne overwegingen worden verschillende criteria gehanteerd, zoals (a) de kans op intern kannibalisme, (b) de capaciteit en mogelijkheden om een goed programma aan te bieden, en (c) de te verwachten vraag naar de opleiding, gelet op concurrerende instellingen en veranderende voorkeuren van studenten.

In het kader van het beleid ten aanzien van de *Strategically Important Subjects* in Engeland – met name de STEM opleidingen *Science, Technology, Engineering, Mathematics* – zijn extra middelen beschikbaar gesteld. Daarbij is leidend het idee dat interventie altijd aanvullend moet zijn op de 'markt', in die zin dat er niet kunstmatig opleidingscapaciteit in stand wordt gehouden terwijl daarvoor geen vraag naar is. Ingrijpen vindt bij voorkeur plaats in samenspraak met meerdere instellingen. Een dergelijke aanpak wordt ook in landen als Schotland en Ierland doorgevoerd, waar clusters van instellingen hun middelen 'poolen' om gezamenlijk opleidingen in de chemie of natuurkunde in stand te houden.

De recente veranderingen in de bekostiging houden in dat vanaf zomer 2012 een *Core and Margin* model van kracht wordt wat betreft het aantal bekostigde studenten. Instellingen kunnen bieden op 20.000 extra studieplaatsen (de 'margin') die eerst in mindering zijn gebracht op het totaal aantal (de 'core') dat wordt bekostigd. Verder kunnen instellingen straks zoveel nieuwe studenten als men wil aantrekken voor zover die studenten behoren bij de besten wat betreft eindkwalificaties (A levels) in het secundair onderwijs. Of de STEM opleidingen in deze sterk marktgerichte systematiek overeind blijven is deels ook aan de instellingen zelf. Zij kunnen beslissen of ze de STEM subjects intern met kruissubsidies willen gaan ondersteunen.

Zweden

Ook in Zweden is de programmeervrijheid aanzienlijk. Als een instelling eenmaal een bepaald type graad mag aanbieden, mag deze elk programma dat tot een dergelijk diploma leidt aanbieden. Binnen het met elke instelling afgesproken bekostigingsplafond kan de instelling zelf bepalen welke opleidingen en vakken worden aangeboden. De overheid eist wel dat de opleidingen aan moeten sluiten bij de vraag vanuit studenten en de arbeidsmarkt, maar hoe dat precies tot stand moet komen is vooral een onderwerp dat wordt overgelaten aan het stelsel van kwaliteitszorg. Recent (2010) is een beweging in gang gezet om de kwaliteitszorg (uitgevoerd door het Agentschap voor Hoger Onderwijs – de Högskoleverket) meer te enten op *learning outcomes* en daarbij meer aandacht te besteden aan *employability*. De arbeidsmarktrelevantie van een opleiding geeft de onderwijsinstelling echter nog geen garantie voor een grote instroom en de instelling loopt altijd een financieel risico bij tegenvallende instroom. Er zijn echter vanuit het ministerie van Onderwijs geen regels gesteld aan het minimum- of maximum aantal deelnemers voordat een opleiding kan worden gestart of moet worden afgebouwd.

Iedere hogeronderwijsinstelling heeft jaarlijks overleg met het Ministerie van Onderwijs en Onderzoek over het toe te kennen budget. Dit is een relatief open dialoog over de doelstellingen en ambities van de instelling op verschillende terreinen, zoals het aantal studenten en studieresultaten en welke aantallen zullen worden bekostigd binnen de verschillende groepen van opleidingen (die in prijsklassen zijn ingedeeld). Zweden kent geen open toegang; er is selectie vóór de poort (vooral op basis van eindexamencijfers) en de bekostiging richt zich op de afgesproken capaciteit van de instelling. Binnen het bekostigingsplafond per instelling kan iedere instelling zelf de studentenaantallen over verschillende opleidingen verdelen en de inzet van middelen bepalen. Er bestaan geen plafonds per discipline. Instellingen kunnen intern studentenaantallen uitwisselen tussen opleidingen en disciplines. In de praktijk wijken instellingen echter nauwelijks af van hetgeen zij met het ministerie afspreken en wat zij in de voorgaande jaren aan disciplinaire mix hebben aangeboden. Dat ook omdat een verhoging van het aantal dure studenten ten koste van goedkope studenten de instelling wel meer kost maar binnen het bekostigingsplafond geen extra overheidsbekostiging oplevert. Andersom geldt dat als de instelling meer 'goedkope' studenten opleidt dan afgesproken en minder 'dure' studenten, de instelling bij de definitieve eindafrekening minder geld ontvangt.

In het overleg tussen instelling en ministerie kan onderhandeld worden over verhogingen in het totaal aantal te bekostigen studenten en de resultaten, hetzij op systeemniveau of voor afzonderlijke instellingen, dan wel disciplines/ opleidingen. Groei wordt echter zelden toegestaan en bekostigd. Een opleiding wordt niet extra bekostigd als het aantal studieplaatsen boven het overeengekomen aantal bekostigde studieplaatsen uitkomt. Als de animo van studenten binnen een bepaald domein daalt kan de instelling dus overwegen een nieuwe opleiding in dat domein aan te bieden. Ook wordt geen aparte bekostiging verstrekt om ervoor te zorgen dat bepaalde "impopulaire" programma's kunnen voortbestaan. De vraag van studenten bepaalt in grote mate welke programma's er worden aangeboden.

Als een instelling een nieuwe opleiding wenst te introduceren zal deze moeten bezien of er niet elders (binnen hetzelfde domein) een opleiding kan worden afgebouwd of dat men elders minder studenten heeft zodat men binnen de grenzen blijft van het totaal aantal studenten en studieplaatsen dat wordt bekostigd. Het sluiten van opleidingen komt zelden voor vanwege het toch al beperkt aantal studieplaatsen in Zweden (de vraag naar studieplaatsen overtreft veelal het aanbod) en het gegeven dat een instelling plekken tussen opleidingen binnen eenzelfde domein mag uitruilen – ook zelfs tussen domeinen mits dat budgetneutraal kan plaatsvinden. De introductie van nieuwe opleidingen wordt veelal ‘van onderop’ (door de faculteit / Faculty Board) voorbereid en daarna door de Board of Governors formeel worden goedgekeurd. Een Raad van Toezicht bestaat niet in Zweden. Externe inspraak is gegarandeerd in de Faculty Board en (met een meerderheid) in de University Board. Deze externe vertegenwoordigers houden ook de arbeidsmarkt-relevantie van (nieuwe) opleidingen in het oog.

Tenslotte

Drie van de vier landen kennen geen expliciet macrodoelmatigheidsbeleid. Alleen Vlaanderen kent een dergelijk beleid en voert (net als Nederland) een toets nieuwe opleiding uit. In het Vlaamse stelsel zijn recentelijk systeem-brede rationalisatie-initiatieven ingezet. In de overige drie landen is de leidende sturingsfilosofie dat instellingen autonoom zijn in beslissingen rondom het opleidingsaanbod en zelf verantwoordelijk zijn voor de consequenties. Wat hierbij voor een instelling een ‘optimale’ opleidingsportfolio is kan op stelselniveau echter suboptimaal zijn vanwege mogelijke duplicaties of juist te geringe diversiteit. Hiermee raken we aan het dilemma tussen het systeem- (d.i. stelsel-) belang en het instellingsbelang. In Engeland is het idee dat de verantwoordelijkheden en inzichten van de individuele instellingen zoveel mogelijk moeten worden gerespecteerd. Het hogeronderwijssysteem is dynamisch en competitief en de overheid dient daarbij niet te interveniëren in interne aangelegenheden van de instelling. Ingrijpen is alleen aan de orde als er voldoende aanwijzingen zijn dat er een strategisch belang in het geding is en zal altijd aanvullend moeten zijn op de ‘markt. Duitsland en Zweden zijn iets minder uitgesproken in dit micro-macro dilemma en gaan meer uit van een model van overleg.

Daar waar Engeland vooral op afstand en met geld stuurt is in Duitsland sprake van *prestatieafspraken* waarin kwesties rond de aanpassing van het opleidingsaanbod meer in het geheel van de activiteiten en prestaties van de individuele instelling wordt bezien. Een en ander is daar vastgelegd in een prestatieafpraak tussen ministerie en instelling. In Zweden is een soortgelijk sturingsmechanisme aan de orde. Zweden stuurt meer op basis van geplande capaciteit – waarbij overigens slechts zijdelings de arbeidsmarktbehoefte mee wordt genomen en capaciteitsplanning meer in het licht staat van toegankelijkheid in het algemeen. Vlaanderen stuurt het opleidingsaanbod momenteel sterk via de vorming van *associaties*, waarin de deelnemende universiteiten en hogescholen in onderling overleg hun opleidingen herschikken.

Het criterium ‘macrodoelmatigheid’ komt bij de meer op prestatieafspraken ingestelde landen (Zweden, Duitsland) niet expliciet aan de orde. Wel zijn er in deze landen en in Engeland afspraken over het instandhouden van strategisch belangrijke opleidingen (de

MINT, SIVS opleidingen in – veelal – de bèta-techniek hoek). De tendens daarbij is om instellingen aan te sporen onderling – en met het afnemend veld en andere stakeholders – afspraken te maken om tot een regionale clustering ('pooling') te komen met het oog op het voorzien in afgestudeerden in de betreffende vakgebieden.

De arbeidsmarktrelevantie van opleidingen komt in de genoemde landen slechts in geringe mate aan de orde bij beslissingen rondom het introduceren van nieuwe opleidingen – iets meer bij de beroepsgerichte opleidingen in de hogescholen/*colleges/Fachhochschulen* en iets minder bij de universitaire opleidingen. Het criterium komt vooral ter sprake via de stelsels van kwaliteitszorg en accreditatie. Arbeidsmarktrelevantie wordt (vooral in Zweden) opgevat als een belangrijk kwaliteitsaspect voor opleidingen.

Voor de start of afbouw van opleidingen zijn geen eisen gesteld aan het minimumaantal ingeschrevenen. De introductie of afbouw van opleidingen wordt aan de instelling overgelaten en daarbij zal deze vaak door een interne herschikking van middelen (kruissubsidiëring) trachten het bestaande aanbod in stand te houden. In Vlaanderen, Zweden en Duitsland worden kleine opleidingen door het instellingsbestuur soms als 'wisselgeld' gebruikt in de onderhandelingen met ministeries over het ontwikkelings- en budgettaire perspectief. Afbouwen doet men ook minder graag vanwege de personele consequenties en het gegeven dat leerstoelhouders vaak een vaste betrekking hebben. Verder is de wens om bestaande opleidingen zoveel mogelijk in stand te houden niet alleen ingegeven door overwegingen van toegankelijkheid maar ook door politieke en regionale belangen. Deze staan soms in de weg bij het bereiken van een efficiënt en optimaal opleidingsaanbod. Dit neemt niet weg dat in de meer op concurrentie en prestatiebekostiging ingestelde systemen (m.n. Engeland, en in iets mindere mate Zweden) verwacht mag worden dat een instellingsbestuur inclusief zijn eventuele Raad van Toezicht uiteindelijk de (potentiële) vraag van studenten en de relatie met de afnemende afzetmarkten (inclusief arbeidsmarkt) sterk zal meewegen in besluiten om tot aanpassingen in de opleidingsportfolio over te gaan. De verwachting daarbij is dat de *employability* van afgestudeerden als kwaliteitscriterium een steeds belangrijker criterium zal worden in de strategische afwegingen van steeds meer autonoom opererende hogeronderwijsinstellingen. De diversiteit in het nationale opleidingsaanbod is dan de resultante van instellingen die concurreren om de schaarse middelen en daarbij hun prioriteiten scherp moeten kiezen. Of er daarbij sprake zal zijn van een versoering, homogenisering of diversificatie van het aanbod – en of een en ander gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van het nationale hogeronderwijssysteem hangt sterk samen met de beschikbare publieke (en private) middelen.

1 Introductie

1.1 Achtergrond

Ter voorbereiding van het in 2012 uit te brengen advies naar Macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs heeft de Onderwijsraad CHEPS gevraagd empirisch materiaal te verzamelen over buitenlandse ervaringen met macrodoelmatigheid in het hoger onderwijs.

Macrodoelmatigheid gaat over het spanningsveld tussen enerzijds de ambities van afzonderlijke onderwijsinstellingen met betrekking tot uitbreiding en inkrimping van het opleidingsaanbod en, anderzijds, de stelsel verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen en een voldoende breed en gevarieerd opleidingsaanbod. Met de macrodoelmatigheidstoets (MD-toets) beoordeelt de minister het voornemen van een instelling tot het verzorgen van een nieuwe opleiding of een nieuwe vestiging van een opleiding. De toets is vooral bedoeld om wildgroei tegen te gaan en verwatering van publieke middelen te voorkomen. Een andere doelstelling is een bijdrage te leveren aan focus en massa in het opleidingsaanbod.

De Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) voert de MD-toets uit. De Commissie heeft primair tot taak het beoordelen van aanvragen macrodoelmatigheid hoger onderwijs (betreffende nieuwe opleidingen, nieuwe vestigingsplaatsen van een opleiding, en samenvoeging van bestaande opleidingen) en het uitbrengen van advies hierover aan de Minister. De 'spelregels' voor de aanpassing van het opleidingsaanbod liggen vast in de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs van augustus 2009.¹

Er is in Nederland sprake van een forse groei van nieuwe opleidingen. Een van de redenen voor de gestage uitbreiding van het opleidingsaanbod is dat de bekostiging van hoger onderwijsinstellingen sterk afhankelijk is van het aantal studenten dat zich jaarlijks aanmeldt. Het (bestaande en nieuwe) opleidingsaanbod wordt gereguleerd door een combinatie van MD toetsing en een toetsing/accreditatie op kwaliteit. Opheffing of versoepeling van de MD-toets zou een grotere mate van marktwerking betekenen, waarbij aanbieders sterk worden geprikkeld om een aanbod te verzorgen dat inspeelt op de vraag. De vraag is of daarbij een opleidingsaanbod tot stand komt dat voldoende divers en kwalitatief hoogwaardig is en of deze grotere mate van zelfregie geen nadelige effecten heeft. Vanuit het ministerie bezien is het immers van belang dat instellingen blijven zorgdragen voor opleidingen die vanuit nationaal of regionaal oogpunt van strategisch belang zijn. Bovendien is er de zorg dat er duplicatie in opleidingen zouden kunnen gaan

¹ Staatscourant 2009, nr. 115, 25 juni 2009.

ontstaan, Dit is iets wat ook voor studenten een onoverzichtelijke situatie op zou kunnen leveren.

Tegen deze achtergrond komt de vraag naar voren hoe in andere voor Nederland interessante landen het opleidingsaanbod wordt gereguleerd – en met welk effect. Wat zijn de criteria bij het toelaten en bekostigen van nieuwe opleidingen? Speelt arbeidsmarktrelevantie een rol? Wordt naast het nieuwe aanbod ook het bestaande aanbod van opleidingen op enige wijze doorgelicht en gereguleerd? Is er wellicht een herordering van het opleidingsaanbod aan de orde (geweest)? En: hoe wordt met ‘kwetsbare opleidingen’ omgegaan? Hoe hebben de landen hun systeem ingericht en welk beleid is ingezet? Het inzicht in deze zaken zal door de Onderwijsraad worden meegenomen in een advies over macrodoelmatigheid dat op verzoek van de Tweede Kamer in 2012 zal worden uitgebracht.

1.2 Probleemstelling, te onderzoeken landen en onderzoeksvragen

Wat betreft de kwestie van macrodoelmatigheid en – meer in het algemeen – de regulering en het toezicht op het opleidingsaanbod zijn voor de Onderwijsraad de volgende vragen relevant:

- a) Geldt voor de bekostiging van (bepaalde) opleidingen een minimum of maximum aantal deelnemers (bijv. stichtingsnorm, opheffingsnorm of numerus fixus)? Is arbeidsmarktrelevantie daarbij soms ook een criterium?
- b) Vindt beoordeling van de macrodoelmatigheid van een opleiding alleen plaats bij de start van een nieuwe opleiding (zoals bijvoorbeeld door beoordeling door de commissie macrodoelmatigheid zoals in Nederland) of kan (de bekostiging van) een opleiding in bepaalde gevallen ook worden gestaakt door de overheid (of alleen door een instelling)? Gebeurt dit in de praktijk ook geregeld? Welke criteria worden in dat geval gehanteerd voor opheffing? Het aantal deelnemers, de kwaliteit, of het arbeidsmarktperspectief van de opleiding?
- c) Hoe wordt ervoor gezorgd dat een minimaal aanbod van bepaalde opleidingen in stand blijft (bijvoorbeeld verplicht aanbod van bepaalde opleidingen, aanbesteding)? Hoe wordt ervoor gezorgd dat opleidingen met onvoldoende deelnemers in stand blijven wanneer deze opleiden voor sectoren met tekorten aan werknemers (bijvoorbeeld techniek, zorg of onderwijs)?
- d) Als het aantal opleidingsplaatsen beperkt is, hoe worden deelnemers geselecteerd (bijvoorbeeld loting, selectie voor de poort, selectie na de poort)?
- e) Is er iets bekend van de effectiviteit van het macrodoelmatigheidsbeleid of hebben (recente) veranderingen in het macrodoelmatigheidsbeleid plaatsgevonden?
- f) Wat is binnen de hoger onderwijsinstellingen in de ons omringende landen de rol van een eventuele Raad van Toezicht (of een ander soortgelijk orgaan) bij de interne besluitvorming rondom nieuwe opleidingsinitiatieven? Hoe komt op strategisch niveau de besluitvorming over het opleidingsaanbod tot stand?

Bij het beantwoorden van deze vragen hebben we aangesloten bij eerder onderzoek. Zo werden in een eerdere studie van CHEPS² de beleidsarrangementen rondom de regulering van het onderwijsaanbod vergeleken tussen een zestal landen (zie Bijlage 1). In al deze landen spelen systemen van kwaliteitszorg (accreditatie) en bekostiging een belangrijke rol bij beslissingen en ontwikkelingen rondom het onderwijsaanbod. Dergelijke systemen zorgen ervoor dat een te lage kwaliteit consequenties kan hebben voor het aanbod. Die consequenties variëren van informele druk op de instelling tot het stopzetten van de bekostiging. Verder kan het bekostigingssysteem, net als in Nederland, een aanbieder van hoger onderwijs aanzetten tot het doen van aanpassingen in het opleidingsaanbod als de instelling denkt daarmee beter te kunnen inspelen op de vraag van studenten en die studenten voor de instelling meer (publieke dan wel private) middelen met zich meebrengen.

Dit rapport gaat in op de regulering van het opleidingsaanbod in vier landen: België (de Vlaamse Gemeenschap), Duitsland (drie deelstaten)³, Engeland en Zweden. Duitsland is, net als België, een federale staat met een grote verscheidenheid aan relatief zelfstandige (hoger) onderwijssystemen. Om een beeld van de situatie Duitsland te verkrijgen is gekozen voor de volgende drie Duitse deelstaten: Beieren, Noordrijn-Westfalen (NRW) en Thüringen. Het gaat hier om een relatief sterk gereguleerde deelstaat (Bayern), een meer autonome (NRW), en een oostelijke deelstaat (Thüringen) die veel kleiner is dan de eerste twee en bovendien minder in het centrum van de Duitse economie staat.

² Huisman, J. et al. (2003), *Regulating the Programme Supply in Higher Education*. Beleidsgerichte Studies Hoger Onderwijs, Den Haag: Ministerie van OCW.

³ De gegevensverzameling met betrekking tot Duitsland is uitgevoerd door medewerkers van CHE Consult (<http://www.che-consult.de/>).

2 België (Vlaanderen)

2.1 Introductie

In Vlaanderen bieden verschillende soorten instellingen hoger onderwijsopleidingen aan. Er zijn 22 hogescholen en 7 universiteiten. Daarnaast zijn er nog andere instellingen, zoals private, die door de wetgever erkende Bachelor en Masteropleidingen aanbieden. Er worden door deze instellingen vijf soorten opleidingen in de eerste twee Bologna-cycli aangeboden:

1. Professionele (beroepsgerichte) Bachelors aan hogescholen
2. Academisch getinte Bachelors aan hogescholen (door de associatie)⁴ en aan universiteiten
3. Masters aan hogescholen (in kader van de associatie) en aan universiteiten
4. HBO5-opleidingen (volwassenenonderwijs)
5. Bachelor-na-bachelor en master-na-masteropleidingen ('vervolgopleidingen')

De herstructurering van het hoger onderwijs staat prominent op de hoger onderwijsagenda. Democratisering, rationalisering, programmatie⁵ en academisering zijn hierin, evenals macrodoelmatigheid leidende begrippen. Democratisering heeft betrekking op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Het hoger onderwijs dient brede toegang en gelijke kansen te bieden voor de verschillende sociale groepen binnen de Vlaamse gemeenschap. Rationalisering is nauw verwant aan het aantal opleidingen en de spreiding ervan. Hoewel op verschillende manieren gebruikt, wordt in een poging het aanbod van opleidingen te optimaliseren rationalisering aangeduid als een poging om het aantal opleidingen te verminderen, bijvoorbeeld door overlap te vermijden. Programmatie daarentegen richt zich op nieuwe opleidingen en daarmee op een uitbreiding van het aanbod. Academisering is het proces in gang gezet met de vorming van associaties, waarbij hogescholen in samenwerking met een universiteit academische bachelor opleidingen gaan aanbieden. De structurele vormgeving van deze samenwerkingsverbanden is onderwerp geworden van een fel debat. De Vlaamse regering heeft in de zomer van 2011 uitgesproken een voorstander te zijn van de integratie van academische opleidingen van hogescholen in universiteiten. De minister oordeelt dat dit het sluitstuk zou zijn van de evolutie naar de academisering van hogeschoolopleidingen. De binariteit van het stelsel zou daarmee met ingang van 2013/14 in ere worden hersteld: de hogescholen bieden professionele bachelors

⁴ Een associatie is een samenwerkingsverband tussen een universiteit en meerdere hogescholen. Doel van deze samenwerking is de academisering van het hoger onderwijs: door de samenwerking hebben hogescholen de mogelijkheid hun opleidingen te voorzien van een grotere theoretische component.

⁵ Programmatie is de Vlaamse term voor het toevoegen van (nieuwe) opleidingen aan het programma-aanbod.

aan en academische bachelors en masters worden enkel aangeboden onder verantwoordelijkheid van een universiteit.⁶

2.2 Beoordeling van de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen

Van belang voor het aanbod van opleidingen is het Structuurdecreet van 2003. Deze wet, ingevoerd ter implementatie van het Bologna proces in Vlaanderen, betreft de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen. In deze wettelijke regeling staat onder andere de standaardprocedure voor het aanvragen van een nieuwe opleiding. De procedure voor erkenning van een nieuwe opleiding is identiek voor hogescholen en universiteiten. Een nieuwe opleiding is een opleiding die nieuw is in het aanbod van een instelling; het kan gaan om een unieke opleiding (nieuw in Vlaanderen) of een (vergelijkbare) opleiding die reeds elders in Vlaanderen wordt aangeboden. De aanvraagprocedure kent twee fasen. In de eerste fase wordt beoordeeld of er vanuit een systeemvisie behoefte is aan de aangevraagde, nieuwe opleiding (macrodoelmatigheid). In de tweede fase wordt bezien of de instelling voldoende capaciteit heeft om met inachtneming van minimale kwaliteitscriteria de nieuwe opleiding te verzorgen (accreditatie).

De aanvraagprocedure is vergelijkbaar met die in Nederland en verloopt als volgt. De instelling moet voor 1 maart een aanvraag indienen bij de zogenaamde Erkenningscommissie. Deze commissie bestaat uit minimaal zeven en maximaal elf Vlaamse en Nederlandse deskundigen, door de minister benoemd voor een periode van drie jaar. De Erkenningscommissie dient binnen drie maanden een oordeel uit te spreken over de aanvraag. Hierbij neemt de commissie vijf criteria ter hand: het bestaande aanbod, de studentenaantallen van bestaande opleidingen, de vraag naar afgestudeerden, de maatschappelijke relevantie en de beschreven domeinspecifieke leerresultaten. Bij een negatief oordeel van de commissie (of als er binnen de gestelde termijn van drie maanden geen oordeel ligt) kan de instelling binnen vijftien dagen in beroep gaan bij de Vlaamse regering die vervolgens binnen dertig dagen moet oordelen. In dit geval spreekt de regering zich uit over de macrodoelmatigheid. Velt de Vlaamse regering geen oordeel binnen de gestelde termijn dan wordt de macrodoelmatigheid van de nieuwe opleiding als positief verondersteld.

Is er sprake van een positief oordeel over de doelmatigheid van de Erkenningscommissie of leidt de gang naar de Vlaamse regering tot een positief resultaat (de regering verklaart het beroep van de instelling gegrond of doet geen uitspraak), dan volgt de tweede fase in de behandeling van de aanvraag van een nieuwe opleiding ("toets nieuwe opleiding"). In deze fase wordt de kwaliteit van de nieuwe opleiding beoordeeld. Dit gebeurt door de NVAO, die zich binnen vier maanden dient uit te spreken. Als de aanvraag met goed gevolg de NVAO-toets doorstaat, dan kan de Vlaamse regering de nieuwe opleiding

⁶ Dit betekent niet noodzakelijkerwijs het einde van de associaties, hoewel de academisering van de opleidingen de belangrijkste taak was. In de toekomst zou een associatie zich onder andere kunnen toeleveren op verder gaande samenwerking tussen professionele en academische opleidingen en de doorstroom tussen beide bevorderen (in het kader van de democratisering).

erkennen en laten opnemen in het Hogeschoolregister. Dan kan de instelling, na een totale doorlooptijd van iets minder dan anderhalf jaar, starten met de nieuwe opleiding.

Sinds de invoering van deze procedure ter beoordeling van de macrodoelmatigheid zijn er 83 aanvragen ingediend bij de Erkenningscommissie (periode 2004-2011)⁷. Hiervan zijn 50 gehonoreerd. Van de instellingen waarvan de nieuwe opleidingen de macrodoelmatigheidstoets van de Erkenningscommissie niet doorstonden zijn er in dezelfde periode 21 instellingen geweest die bij de Vlaamse regering tegen dit oordeel in beroep zijn gegaan. Acht instellingen waren succesvol in dit beroep.

De Erkenningscommissie

Een van de taken van de commissie, ingesteld krachtens artikel 9 van het Structuurdecreet van 2003, is de beoordeling van de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen. Bij de aanvraag moet de instelling gebruik maken van een sjabloon, dat de Erkenningscommissie in overleg met de NVAO heeft vastgesteld. Als eerste onderzoekt de commissie ontvankelijkheid en volledigheid van de aanvraag. Wordt de aanvraag in behandeling genomen dan stelt de Erkenningscommissie de Vlaamse Universiteiten en Hogescholen Raad (VLUHR) hiervan op de hoogte met het verzoek om advies. De aanvraag wordt beoordeeld op de volgende punten.

1. Onderzoek naar de situering van de opleiding: gaat het om een unieke opleiding of wordt de aangevraagde reeds elders aangeboden? In het laatste geval wordt bekeken in welke mate de aangevraagde opleiding verschilt van bestaande opleidingen. Tevens worden bestaande opleidingen in kaart gebracht: regionale spreiding, studentenaantallen, aantal afgestudeerden en trendanalyses van deze aantallen.
2. Beoordeling maatschappelijke relevantie van de opleiding: heeft de instelling overtuigend aangetoond dat er voldoende en naar verwachting duurzame behoefte is op de arbeidsmarkt? Of, als er geen arbeidsmarktrelevantie is, er een belangrijke maatschappelijke relevantie bestaat? Tevens kijkt de commissie of er wetenschappelijke ontwikkelingen zijn die verspreiding of voortzetting van de opleiding in voldoende mate verantwoorden. Ook kijkt de commissie of er bijzondere motieven zijn voor internationale samenwerking of internationale studentemobiliteit.
3. Beoordeling van de doelmatigheid van de opleiding door de betrokken instelling: mag voldoende belangstelling voor de opleiding worden verwacht? Wat zijn de effecten op de studentenaantallen bij de andere instellingen? Zijn er specifieke redenen voor een betere regionale spreiding van het onderwijsaanbod? Zijn er andere specifieke redenen, zoals levensbeschouwelijke aspecten?
4. Beoordeling van de opleiding in het licht van het instellingsprofiel en de omvang van de noodzakelijke personeels- en middeleninzet voor de opleiding: past de opleiding bij de instelling en heeft de instelling de capaciteit om op verantwoorde wijze de opleiding aan te bieden?

⁷ Van Wel, T. (2011), Programmatie van nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs. Statistieken en trends na acht rondes. *Forum*, Nr. 10, p. 8-12

5. Beoordeling van overleg en afstemming binnen de instelling en tussen de instelling en andere betrokkenen (zoals de associatie).
6. De aanvraag dient de domeinspecifieke leerresultaten te bevatten. Het gaat hier om de door de NVAO gevalideerde leerresultaten of de leerresultaten conform de sjablonen van de VLUHR.

De Erkenningscommissie besluit tot “een globaal positief oordeel”⁸ als zij een positief oordeel velt over punt 2 (maatschappelijke relevantie) en over punt 3 (doelmatigheid). Bij deze oordelen worden de punten 1, 4 en 5 meegewogen. Ook meldt de commissie de belangrijkste punten van het advies van de VLUHR; punten die zij ook kan meenemen in haar oordeel. Tot slot kan de commissie algemene of specifieke aanbevelingen toevoegen om te komen tot een wenselijke afstemming van het aanbod van vergelijkbare opleidingen.

2.2.1 Normen m.b.t. capaciteit

Gelden voor de bekostiging van (bepaalde) opleidingen een minimum of maximum aantal deelnemers (bijv. stichtingsnorm, opheffingsnorm of numerus fixus)? Is de arbeidsmarktrelevantie van een opleiding wellicht ook een criterium?

Voor de bekostiging van bestaande opleidingen bestaan in het Vlaamse hoger onderwijs geen minimumnormen. Er is in elk geval in de wetgeving niets voorzien. In de rapporten van de Commissie Soete (2008-2009)⁹ zijn voor bachelor- en masteropleidingen wel minimumnormen opgesteld, maar die zijn niet geïmplementeerd in de regelgeving. De commissie stelde voor dat bestaande professionele en academische bachelor opleidingen in academiejaar 2012-2013 minimaal 80 studenten moeten tellen (omgerekend naar studiepunten) en vanaf 2015-2016 115 studenten. De 115 studenten over de driejarige bachelors zijn als volgt verdeeld: 60 eerstejaars, 30 tweedejaars (Vlaanderen kent een zeer laag slaagpercentage) en 25 derdejaars. Voor de (eenjarige) master opleidingen stelt de commissie minimaal 15 studenten voor in het academiejaar 2012-2013 en 20 in het academiejaar 2015-2016.

De minimumomvang van een opleiding uitgedrukt in studentenaantallen (of omgerekend naar studiepunten) wordt gezien als een eerste stap (knipperlichtnormen). Mocht een opleiding onder de norm vallen dan stelt de commissie een vervolganalyse voor. Sommige opleidingen zijn onmisbaar voor andere. Het onderzoek kan dermate belangrijk zijn dat het onderwijs dat ermee verbonden is in stand moet worden gehouden. De knipperlichtnormen uit de voorstellen van de Commissie Soete vervullen met andere woorden een signaalfunctie; het gaat niet louter om een harde kwantitatieve norm. De

⁸ Erkenningscommissie Hoger Onderwijs Vlaanderen. Toelichting bij de procedure voor het beoordelen van de macrodoelmatigheid van nieuwe opleidingen voor ambtshalve geregistreerde instellingen. 4 augustus 2011.

⁹ *Optimalisatie en rationalisatie van het hoger onderwijslandschap en – aanbod* (Commissie Soete), Rapport van de Ministeriele Commissie aan de heer Frank Vandenbroucke, Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming, inclusief vervolgrapporten deel I en II (februari 2008, november 2008 en januari 2009). De drie rapporten zijn te raadplegen op: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/publicaties/>.

instelling zou zich moeten kunnen beroepen op een aantal uitzonderingen als zij onder de streefwaarde van het minimumaantal studenten blijft:

- Overlap tussen afzonderlijke opleidingen;
- Gezamenlijke opleidingen;
- Opleidingen die gekoppeld kunnen worden aan sterke onderzoeksgroepen;
- Unieke opleidingen;
- Opleidingen met een sterk levensbeschouwelijk aspect;
- Opleidingen die zich richten op knelpuntberoepen;
- Lokale aanwezigheid.

De Commissie heeft deze uitzonderingen niet nader uitgewerkt. Duidelijk is dat de uitzonderingen de instellingen veel mogelijkheden zouden bieden om te beargumenteren opleidingen in stand te houden met een beperkt aantal studenten.

Hoewel de voorstellen van de Commissie op het punt van de minimumnormen niet in wetgeving zijn omgezet gaat er wel een werking van uit. Een aantal instellingen gebruikt dergelijke normen om het eigen aanbod aan opleidingen tegen het licht te houden. Op die manier wordt druk uitgeoefend op bestaande opleidingen om een bepaalde omvang te realiseren.

Met uitzondering van de opleidingen in de kunstsector (de studiegebieden audiovisuele en beeldende kunst, alsmede muziek en podiumkunst) gelden in Vlaanderen voor de bekostiging geen maximumnormen voor studentenaantallen. Voor opleidingen uit de kunstsector bepaalt de wetgever een maximum aantal studiepunten voor extra bekostiging.¹⁰ Overschrijdt een opleiding dit aantal dan ontvangt deze geen extra middelen. Hiermee gaat de bekostiging per student omlaag. Op deze wijze tracht de Vlaamse regering het volume te reguleren – maar zoals gezegd betreft het hier een uitzondering.

Alleen voor de opleiding medicijnen is een toelatingsexamen verplicht. Hier is dus sprake van selectie zonder dat sprake is van een maximum toelaatbaar aantal studenten.

Arbeidsmarktrelevantie is geen criterium voor de bekostiging van bestaande opleidingen. De vrije studiekeuze wordt in Vlaanderen gezien als een hoog goed.

2.2.2 Stoppen/starten

Vindt de beoordeling van de macrodoelmatigheid van een opleiding alleen plaats bij de aanvraag van een nieuwe opleiding? Kan de overheid (de bekostiging van) een opleiding beëindigen?

De beoordeling van de macrodoelmatigheid vindt uitsluitend plaats bij het aanvragen van een nieuwe opleiding. De Erkenningscommissie heeft dan overigens de mogelijkheid zich uit te spreken over de macrodoelmatigheid door alle vergelijkbare en verwante

¹⁰ Decreet betreffende de financiering van de werking van de hogescholen en de universiteiten in Vlaanderen 2008.

<http://www.ond.vlaanderen.be/edulex/database/document/document.asp?docid=13988>

opleidingen in haar argumentatie te betrekken (tenzij het om een unieke opleiding gaat). De overheid beschikt niet over een rechtsgrond om de financiering te staken, behalve als de opleiding een (tweede) negatieve her-accreditatie zou krijgen. In Vlaanderen kan een opleiding een verbetertraject aanvragen bij de Vlaamse regering als de NVAO de opleiding de accreditatie onthoudt. De Vlaamse regering heeft in alle gevallen een verbetertraject toegestaan – dit betekent dat de instelling een tijdelijke erkenning (maximaal drie jaar) krijgt om verbeteringen door te voeren.

Het is aan de instellingen zelf om hun opleidingen te beëindigen. Vlaamse hogescholen en universiteiten zullen niet snel overgaan tot het afschaffen van een eigen opleiding. Dit is eerder uitzondering dan regel, vooral waar het de basisopleidingen betreft. In de vervolgopleidingen (voortgezette bachelor: Bachelor na Bachelor; en een masteropleiding die volgt op een masteropleiding: Master na Master) is daarentegen de afgelopen jaren wel flink gesneden.¹¹ Dit als gevolg van het nieuwe bekostigingsstelsel uit 2008.

Soms wordt een opleiding beëindigd als gevolg van een fusie. Ook is het gebeurd dat het opleidingsaanbod is aangepast in associatieverband. Dit samenwerkingsverband tussen universiteit en hogescholen is bevoegd om rationalisaties in het opleidingsaanbod door te voeren. In het geval van Leuven is dit ook gebeurd. Bij de andere associaties is dat in veel mindere mate of zelfs helemaal niet het geval.

2.2.3 Kwetsbare opleidingen

Wat is het beleid aangaande kwetsbare opleidingen?

Onder kwetsbare opleidingen worden opleidingen verstaan die weinig studenten trekken terwijl er wel een substantiële vraag op de arbeidsmarkt bestaat. In het voorstel van de Commissie Soete zou dit kunnen gaan om opleidingen die onder de knipperlichtnorm vallen. In deze voorstellen wordt aangegeven dat instellingen handhaving van dergelijke opleidingen kunnen aanvragen, bijvoorbeeld waar het gaat om knelpuntheroepen. Er is echter in Vlaanderen geen concreet beleid uitgezet over kwetsbare opleidingen. Het is aan de instellingen zelf om hiermee om te gaan, bijvoorbeeld door middel van kruissubsidiering. Ook samenwerkingsverbanden kunnen oplossing bieden. De wetgever biedt verschillende mogelijkheden tot samenwerking (bijvoorbeeld in het kader van de associaties).

2.2.4 Selectie

Hoe worden studenten geselecteerd als het aantal opleidingsplaatsen beperkt is?

¹¹ Vroeger kenden de universiteiten heel veel vervolgopleidingen (master-na-master en bachelor-na-bachelor opleidingen). Met het nieuwe financieringsdecreet van 2008 werd voor deze opleidingen minder of geen financiering meer ontvangen. In sommige gevallen sloten universiteiten liever zelf hun opleiding dan dat de NVAO een negatief oordeel uitsprak (terugtrekken tijdens het visitatie- en accreditatieproces).

In Vlaanderen is sprake van vrije toelating (mits aan de algemene toelatingseisen is voldaan). Er zijn zoals bovenstaand reeds gememoreerd twee uitzonderingen. Voor de opleidingen geneeskunde en tandheelkunde bestaat een toelatingsexamen. Het aantal studieplaatsen wordt echter niet gemaximaliseerd; iedere kandidaat die slaagt voor dit examen wordt toegelaten. Voor een aantal opleidingen in de kunstsector bepaalt de wetgever het maximum aantal te bekostigen studenten (studiepunten). Om aan deze opleidingen te worden toegelaten moeten kandidaat-studenten een toelatingsproef doen. De hogeschool waar de kandidaat zich aanmeldt neemt deze toets af – dit gebeurt door een commissie samengesteld uit personeelsleden van de hogescholen en externe deskundigen. In dit uitzonderingsgeval selecteert de hogeschool dus zelf zijn studenten.

2.2.5 Macrodoelmatigheidsbeleid: effectiviteit

Over de effectiviteit van de macrodoelmatigheid.

De effectiviteit van het macrodoelmatigheidsbeleid laat zich moeilijk omschrijven. Duidt een strenge selectie van de Erkenningscommissie op basis van strenge criteria, leidend tot veel negatieve oordelen op effectiviteit? Duidt het aanbieden van vergelijkbare opleidingen op diverse plaatsen op ineffectief beleid? In deze paragraaf presenteren wij enkele observaties zonder daar een expliciet oordeel over de effectiviteit aan te koppelen.

Het macrodoelmatigheidsbeleid in Vlaanderen (en, voor 1989, in België) kent een lange geschiedenis. Sinds de Tweede Wereldoorlog staan rationalisatie, optimalisatie, macrodoelmatigheid, stroomlijnen en herstructureren van het opleidingsaanbod op de hoger onderwijsagenda. Het gaat blijkbaar om een hardnekkig probleem waar geen afdoende antwoord op kan worden gegeven. De macrodoelmatigheidstoets die sinds 2003 wordt gehanteerd heeft hierin geen verandering gebracht. Er zijn in de afgelopen zeven jaar bij de Erkenningscommissie 83 aanvragen voor nieuwe opleidingen ingediend waarvan er 50 positief zijn beoordeeld. Van de negatief beoordeelde aanvragen heeft de regering er vervolgens nog 20 positief beoordeeld (zie hierboven). Om de groei van het aantal opleidingen een halt toe te roepen is een aantal malen een moratorium ('programmatiestop') ingesteld. De meest recente betrof een stop voor de jaren 2009/10 en 2010/11. Deze afspraak – een herenakkoord tussen de instellingen – hield geen stand. De hogescholen vroegen in de desbetreffende periode veertien nieuwe opleidingen aan.¹²

Er lijkt in het afgelopen decennium sprake van een gereguleerde groei in het opleidingsaanbod, iets wat ten opzichte van een wildgroei aan opleidingen als winst is te beschouwen. Van een expliciete herverkaveling of afname van het opleidingsaanbod lijkt echter geen sprake te zijn – opleidingen die de niet aan de knipperlichtnormen van de Commissie Soete voldoen, bestaan nog steeds. Een uitzondering hier en daar en het samenvoegen van opleidingen als gevolg van samenwerking daargelaten, is het aantal opleidingen niet geslonken. Versnippering en duplicatie voeren de boventoon. Diverse opleidingen worden op verschillende plaatsen aangeboden. In de hogeschoolsector bestaat een quasi dubbelaanbod in de provincie(hoofd)steden Antwerpen, Brugge/Oostende, Gent, Brussel en Hasselt voor opleidingen als lerarenopleiding, verpleegkunde, sociaal werk,

¹² Van Weel, T. (2010), Profileren en doelmatigheid van het onderwijsaanbod. *THEMA*, Nr. 5, pp. 38-43.

bedrijfsmanagement en officemanagement. Zowel katholieke als autonome (openbare) hogescholen bieden die opleidingen aan.

2.2.6 Nieuw macrodoelmatigheidsbeleid

Veranderingen in beleid rond macrodoelmatigheid

Recentelijk is er in de procedure tot aanvraag van een nieuwe opleiding een (kleine) wijziging doorgevoerd: instellingen moeten voortaan hun dossiers een maand eerder indienen bij de Erkenningscommissie omdat de Vlaamse Hogescholenraad en de Vlaamse Interuniversitaire Raad meer tijd nodig hebben om tot hun advies te komen. Voortaan is het 1 maart in plaats van 1 april.

Een andere, grotere wijziging is dat de Vlaamse Hogescholen en Universiteiten Raad (VLUHR) zich voortaan (onder andere) moet uitspreken over de afstudeerrichtingen en het verplaatsen van opleidingen. Op beide gebieden beschikten de hogescholen over enige autonomie maar die heeft de wetgever beperkt omdat hij van mening is dat het opleidingsaanbod moet worden bevroren met de op til zijnde integratie en omdat er in de hogeschoolsector geen overeenstemming werd bereikt over de handhaving of inkrimping van het aantal afstudeerrichtingen.

2.2.7 Instellingsbeleid

Besluitvorming binnen de instellingen als het gaat om nieuwe opleidingsinitiatieven. Hoe komt op strategisch niveau de besluitvorming over het opleidingsaanbod tot stand?

Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven. De indruk is dat sommige instellingen een pro-actief beleid voeren. Dat is in het bijzonder het geval voor de Hogeschool West-Vlaanderen die een expansieve strategie voert. De Hogeschool Gent dient quasi elke programmatieronde een dossier in maar dat is voor hen als grootste hogeschool van Vlaanderen ook redelijk gemakkelijk te doen.

Wat veelal wordt gehoord is dat het initiatief van onderop wordt genomen – al is dat uiteraard wel enigszins een politiek correct antwoord. Overigens is het ook zo dat in de huidige programmatieprocedure een nieuwe opleiding pas geprogrammeerd kan worden als een bestaande opleiding wordt ingewisseld in het geval de te programmeren opleiding al door een andere onderwijsinstelling wordt aangeboden. In het geval van een compleet nieuwe opleiding hoeft er geen andere opleiding te worden ingeruild.

Navraag leert dat in de praktijk verschillende patronen bestaan. Uiteindelijk is het instellingsbestuur verantwoordelijk voor het verzoek tot indienen van een nieuwe opleiding. Dit betekent dat de Raad van Bestuur, verantwoordelijk voor het strategisch beleid en 'breed samengesteld' met interne en externe vertegenwoordigers, uiteindelijk verantwoordelijk is. Het Bestuurscollege, verantwoordelijk voor het dagelijks beleid, speelt daarbij formeel een belangrijke rol. Dit college, wiens leden deel uitmaken van de Raad van Bestuur, bereidt de dossiers van de raad voor, voert de raadsbeslissingen uit en maakt deze

bekend. Daarbij ligt het voor de hand dat het college een beroep doet op bepaalde commissies en werkgroepen binnen de instelling.

Dit neemt niet weg dat de werkwijze rond de indiening van het verzoek tot het starten van een nieuwe opleiding in de praktijk verschilt. Mede afhankelijk van de cultuur van een instelling en de cultuur van de discipline komen top-down en bottom-up processen voor. De ene keer ligt het initiatief duidelijk bij het centrale niveau, de andere keer komen initiatieven vanuit de faculteiten en de vakgebieden. Zo voeren sommige instellingen een proactief beleid, gericht op expansie, met een duidelijk sturende rol van het centrale instellingniveau.

Onderstaand als voorbeeld een samenvatting van de gang van zaken bij de Karel de Grote-Hogeschool in Antwerpen. Het is, nogmaals, niet aan te geven in hoeverre dit voorbeeld representatief is voor de situatie in het Vlaamse hoger onderwijs. Verbruggen (2009) blikt terug op de start van een nieuwe opleiding – Multimedia- en Communicatietechnologie', gestart in 2005, en waarvan onderstaand een samenvatting.¹³

De algemene aanleiding vormde een beschouwing van de missie van de instelling, die naar het oordeel van de hogeschool vroeg om een kritische beoordeling van het opleidingsaanbod, zowel qua vorm als inhoud. Een van de vragen was of bepaalde opleidingen moesten worden stopgezet of juist opgestart. Een dalende instroom van elektronica-ICT studenten in de regio, een versnipperd aanbod (opleiding werd op vijf plaatsen in Antwerpen aangeboden), in combinatie met een groeiende behoefte van het regionale bedrijfsleven (een groeiende multimedia industrie), stimuleerde de hogeschool te overwegen een nieuwe opleiding te starten.

De hogeschool kende destijds voor het indienen van een aanvraag voor een nieuwe opleiding geen interne procedure; iets wat achteraf als een geluk is bestempeld. Het idee voor een nieuwe opleiding werd door het opleidingshoofd op informele wijze aangekaart en gemotiveerd bij de directie, die vervolgens goedkeuring verleende om het idee uit te werken. Na een korte interne verkenning werd besloten groen licht te geven en vervolgens moest binnen zes weken een aanvraag bij de Erkenningscommissie liggen. De Raad van Bestuur, de Academische Raad en het personeel van de opleiding werden op de hoogte gesteld van het aanvraagverzoek. In allerijl werd een projectteam samengesteld onder leiding van de directeur strategisch beleid, verder bestaande uit twee opleidingshoofden en de coördinatoren onderwijs en kwaliteitszorg. Daarnaast werd ad hoc een beroep gedaan op intern aanwezige expertise. Het project kreeg binnen de hogeschool de status van strategisch project waardoor extra middelen beschikbaar kwamen. Tal van bedrijven werden benaderd en gaven steun aan het project. De meest geëngageerde bedrijven werden uitgenodigd om zitting te nemen in een stuurgroep, die zorgde voor input en feedback zonder al te veel inmenging. Dit voorbeeld van de Karel de Grote-Hogeschool uit Antwerpen geeft aan dat onder druk van externe ontwikkelingen van binnenuit een initiatief wordt opgestart, waarbij een speciale projectgroep wordt gevormd met (beperkte) vertegenwoordiging van het centrale niveau en waarbij het bedrijfsleven (in de stuurgroep) expliciet wordt geconsulteerd. De beschrijving van Verbruggen geeft aan dat het niet om

¹³ Verbruggen, M. (2009) Terugblik op de start van de opleiding Multimedia- en Communicatietechnologie, *TH&MA*, 1, pp. 40-44.

een op centraal niveau geïnitieerd voorstel gaat. Maar zoals gezegd bij andere instellingen en opleidingen kan dit proces anders verlopen.

2.2.8 Opheffing opleidingen

De indruk die achterblijft is dat instellingen onrendabele opleidingen zelden of nooit lijken te sluiten. Deze indruk is echter niet geheel op waarheid gebaseerd. In wat hierna volgt, wordt geprobeerd om een genuanceerd beeld te schetsen dat recht tracht te doen aan de realiteit. Dat laatste is een cruciale insteek omdat de rationalisatiediscussie sterk wordt gevoerd vanuit een beperkt inzicht in het huidige opleidingsaanbod en hoe dat in het verleden is geëvolueerd. Bezien vanuit een langere tijdsperspectief is echter wel degelijk gerationaliseerd, dat wil zeggen, zijn onrendabele opleidingen gesloten of gefuseerd.

Wat het hogescholenonderwijs betreft zijn er drie grote operaties doorgevoerd vanaf de tweede helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw die dat onderwijsaanbod grondig hertekend hebben. In 1977 heeft de wetgever, na een lange lijdensweg, het aantal driejarige opleidingen technisch ingenieur van 30 naar 12 vierjarige opleidingen industrieel ingenieur teruggebracht.¹⁴ Deze ingreep is met zeer veel compensaties gepaard gegaan waardoor de vraag of een echte efficiëntieslag gemaakt is geweest, moeilijk beantwoord kan worden.¹⁵

De tweede operatie die het noemen waard is, heeft plaatsgevonden medio jaren tachtig van de vorige eeuw. Om aan de economische crisis het hoofd te bieden, kreeg de Belgische regering van het parlement de toestemming om zelf wetgevend op te treden. Voor het hogescholenonderwijs leidde dit tot twee belangrijke koninklijke besluiten met kracht van wet die in 1984 en 1986 genomen werden. Die twee besluiten legden voor respectievelijk opleidingen en instellingen minimumnormen (studentenaantallen) op. Hierdoor werden kleine opleidingen afgebouwd, gefuseerd en omgevormd. Dat laatste wil zeggen dat kleine opleidingen werden vervangen door andere opleidingen die konden rekenen op meer belangstelling van potentiële studenten. Een echte evaluatie van dit beleid heeft tot op heden niet plaatsgevonden maar het is overduidelijk dat het opleidingsaanbod grondig werd hervormd, geactualiseerd en gerevitaliseerd.¹⁶

Een derde beweging die het hogescholenonderwijs heeft ondergaan, is het schaalvergrotingsproces in 1994. Het aantal van meer dan 160 'hogeschooltjes' werd ingekrompen tot ongeveer 30 (thans zo'n 20). Dat ging gepaard met de fusie van vele opleidingen en veel vestigingsplaatsen werden opgegeven. Een echte concentratiebeweging heeft zich toen doorgezet. Zo kwam het meermaals voor dat twee normaalscholen (lerarenopleidingen) en verpleegkunde-opleidingen werden samengevoegd binnen één fusiehogeschool. In een paar gevallen werd één opleiding op

¹⁴ Dit is op Vlaams niveau. Op Belgisch niveau bedroeg het aantal opleidingen technisch ingenieur 53; na 1977 nog 23.

¹⁵ Voor meer informatie: G. VAN VAEK en H. VAN DAELE, "Non-University Higher Technical Education in Belgium", *European Journal of Education* 1979, 25-36.

¹⁶ Zie voor een haarscherpe politieke analyse van dit beleid: G. MONARD, "Ontwikkelingen in het onderwijsbeleid 1986-1987", *Res Publica* 1988, 279-299.

meerdere plaatsen aangeboden maar in de meerderheid van de gevallen werden dezelfde opleidingen binnen één hogeschool samengevoegd tot grotere gehelen.

Met het schetsen van de drie voorgaande operaties wordt aangetoond dat het opleidingsaanbod, tegen de maatschappelijke perceptie in, continu in ontwikkeling is geweest. In plaatsen, soms zelfs gehuchten, bestond vroeger hoger onderwijs. Het bijsturen van het opleidingsaanbod is een tijdrovend proces dat niet geanalyseerd mag worden, vanuit een te krap tijdsvenster. Het is overigens van belang om erop te wijzen dat het opleidingsaanbod in Vlaanderen, in tegenstelling tot Nederland, eerder bestaat uit bredere opleidingen en meer specialiserende afstudeerrichtingen (daar wordt dan ook de veldslag tussen hogescholen onderling, en hogescholen en de overheid over gevoerd). De trend is de laatste jaren wel om meer gespecialiseerde richtingen in de markt te zetten zoals de professionele bachelor in de pedagogie van het jonge kind en de professionele bachelor in het retailmanagement.

De maatschappelijk perceptie dat het Vlaamse opleidingsaanbod inefficiënt zou zijn, komt waarschijnlijk voort uit het bestaan van een quasi dubbelaanbod tussen de publieke en bijzondere (d.i. op kerkelijke grondslag gefundeerde) instellingen. Concreet, in veel centrumsteden (Kortrijk, Brugge, Gent, Brussel, Antwerpen, Leuven en Hasselt) komen op het niveau van het hogescholenonderwijs professionele bacheloropleidingen als office management, bedrijfsmanagement, sociaal werk, lerarenopleiding en verpleegkunde tweemaal voor: éénmaal aangeboden door een publiekrechtelijke hogeschool, in het andere geval één- of meermaal(s) door een privaatrechtelijke (katholieke) hogeschool. Snijden in het opleidingsaanbod zou een 'inbreuk' op dit (politieke) evenwicht zijn en daarom lastig om door te drijven. Een voorbeeld. In de huidige visitatie- en accreditatieronde kreeg de Antwerpse openbare/neutrale verpleegkunde-opleiding een onvoldoende van de NVAO. Het was ondenkbaar geweest dat een stad als Antwerpen, met een enorm zorgaanbod, zonder een openbare opleiding verpleegkunde zou komen te zitten. De Vlaamse regering gaf daarop een tijdelijke erkenning aan de opleiding in kwestie. Het wegvallen van die opleiding zou ondenkbaar zijn geweest.

Natuurlijk spelen er ook andere elementen mee om al dan niet een kleine opleiding overeind te houden. Met het financieringsdecreet van 2008 is het mogelijk gemaakt voor hogescholen en universiteiten om opleidingen stop te zetten en daarvoor wat langer financiering te krijgen. Als een sociaal plan voor het personeel wordt voorgelegd en goedgekeurd door de regering, ontvangt de hogeronderwijsinstelling nog eens 50 % extra. Dit stelsel moet hogescholen en universiteit in staat stellen om een oplossing te bieden voor het 'sociaal passief' (d.i. het overtollig personeel). Tot op heden heeft enkel de Karel de Grote-Hogeschool - Katholieke Hogeschool Antwerpen met zijn professionele bacheloropleiding daar gebruik van gemaakt.

Een andere voorziening waar het financieringssysteem van 2008 in voorziet, is dat het fusies tussen dezelfde opleidingen beloont met een bonus, wederom met het idee dat er oplossingen moeten worden getroffen voor het zittende personeel. Vlaanderen kende tot 2007 de situatie dat het katholieke onderwijs twee vierjarige academische handelswetenschappenopleidingen aanbood in Brussel. In 2007 is een fusie tot stand gekomen waarbij beide opleidingen zijn geïntegreerd. Op sommige plaatsen is dit nog aan

het gebeuren, soms zelfs over ideologische grenzen heen. Twee voorbeelden: de academische kinesitherapieopleidingen van de Arteveldehogeschool (katholiek) en de Universiteit Gent (openbaar) worden langzamerhand samengevoegd. Hetzelfde geldt voor de academische opleiding industrieel ingenieur van de Karel de Grote-Hogeschool (katholiek) en de Artesis Hogeschool Antwerpen (publiek) die in elkaar zullen worden geschoven en overgeheveld naar de Universiteit Antwerpen. Bovendien zijn er in Limburg ook allerhande samenwerkingsverbanden tussen soortgelijke opleidingen op touw gezet die kunnen uitmonden in fusies van opleidingen – voorlopig lijkt dat nog niet aan de orde te zijn.

Tot nog toe is het voornamelijk gegaan over de hogescholen. Bij de zes universiteiten zijn dergelijke ingrijpende bewegingen uitgebleven. Er heeft zich daar een uitbreiding van het opleidingsaanbod voorgedaan in Antwerpen (als politiek smeermiddel om de fusie tussen de drie Antwerpse universiteiten te vergemakkelijken) en Hasselt (een bachelor en master in de rechten als gevolg van een groot Limburgplan). Maar echte stopzettingen zijn in deze sector niet uitgebleven. De Vrije Universiteit Brussel (VUB) heeft een flink pakket aan opleidingen stopgezet zoals tandheelkunde en economische wetenschappen. Misschien nog het meest ingrijpend was het stopzetten van drie bacheloropleidingen (waarvan enkel de eerste twee jaar werd aangeboden) van de K.U.Brussel: geschiedenis, politieke wetenschappen en filosofie. Voor zowel de VUB als de K.U.Brussel gold dat te weinig studenten de primaire reden was om die opleidingen stop te zetten.

Quasi onopgemerkt heeft een reductie plaatsgevonden in het aantal post-initiële opleidingen van de universiteiten. Deze opleidingen gingen vroeger door onder de benamingen 'gediplomeerde in de aanvullende studies' (GAS) of 'gediplomeerde in de gespecialiseerde studies' (GGS). Aan het einde van de jaren tachtig ging het om zowat 300 opleidingen waar in het merendeel minder dan 10 studenten per opleiding stonden ingeschreven. In de jaren negentig is herhaaldelijk geprobeerd om dit aanbod in te dijken en terug te schroeven.¹⁷ Vanwege vier factoren is dit aanbod zwaar ingekrompen: (1) sinds 2008 geen financiering meer voor deze opleidingen; (2) vanaf 2003 een kwaliteitszorgsysteem met accreditatie; (3) vanaf 2003 een striktere programmatieprocedure; (4) en het stap-voor-stap overgaan naar tweejarige masteropleidingen waarin de post-initiële opleidingen werden "ingedaald". Wie nu het Vlaamse hoger onderwijsregister raadpleegt op master-na-masteropleidingen die door de universiteiten worden aangeboden, komt uit op iets minder dan 160.¹⁸ Dit aantal zal verder omlaag gaan want binnen een paar jaar worden quasi alle masteropleidingen opgetrokken naar 120 ECTS.

Sinds de implementatie van de Bolognaverklaring in 2003 bestaat er een nieuwe programmatieprocedure die hogescholen en universiteiten ertoe aanzet om unieke opleidingen aan te vragen want voor die aanvragen hoeft de onderwijsinstelling geen bestaande opleiding op te geven. Indien een hogeschool of universiteit een opleiding wenst aan te bieden die reeds in Vlaanderen wordt aangeboden (met andere woorden, duplicatie van het aanbod), moet een ingerichte opleiding worden stopgezet. Het gevolg van deze

¹⁷ De rapporten van bijzonder commissaris Roger Dillemans (1995-1999) zijn hier het gevolg van.

¹⁸ In werkelijkheid zijn het er minder want het register bevat onjuistheden.

procedure is dat instellingen er goed aan doen om kleine opleidingen in stand te houden met het oog op toekomstige programmatis. Dit is een strategische reden om kleine opleidingen in stand te houden.

Er zijn nog andere redenen om kleine opleidingen aan te houden. Kijken we naar het aanbod gedurende het academiejaar 2009-2010 om een aantal gevallen toe te lichten.¹⁹ Neem een (unieke) opleiding als de professionele bachelor in de textieltechnologie van de Hogeschool Gent en de professionele bachelor in de optiek en optometrie van de HUB-EHSAL (Brussel). Het gaat om behoorlijk kleine opleidingen, respectievelijk 23 en 74 studenten die hun bestaansrecht vinden in het bestaan van de steun van de sector waartoe die opleidingen leiden. Een ander voorbeeld is de professionele bachelor in de dans van de Artesis Hogeschool Antwerpen met slechts 44 studenten. De reden is simpel: het financieringsdecreet voorziet maar middelen voor een beperkt aantal studenten in het hoger kunstonderwijs, daarboven moet de instelling het zelf bekostigen. Dat de opleiding office management van dezelfde hogeschool (59) in leven wordt gehouden, is dan weer moeilijker te beargumenteren. Dat lijkt ook het geval te zijn voor de professionele bacheloropleiding mechanische ontwerp- en productietechnologie van de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst met 50 studenten. Maar in datzelfde studiegebied (industriële wetenschappen en technologie) biedt diezelfde hogeschool nog vijf opleidingen aan waarvan drie op dezelfde campus en die bovenal nauw aansluiten bij die dun bezette opleiding. Het is evident dat de kleine opleiding voor bepaalde zaken kan aankloppen bij de grotere opleidingen.

Al met al moet het voorgaande duidelijk maken dat het Vlaamse hoger onderwijsaanbod niet bezaaid is met opleidingen waar weinig studenten op af komen. Er zijn inderdaad gevallen maar die zijn eerder beperkt en vaak bestaan daar goede redenen voor. Het kwaliteitszorg- en financieringssysteem zorgen ervoor dat hoger onderwijsinstellingen zelf hun opleidingsaanbod optimaliseren – hoewel daar ook zeker nog altijd beslissingen in het kader van de microdoelmatigheid worden getroffen die afbreuk doen aan de macrodoelmatigheid. De wetgever heeft ook allerhande samenwerkingsmodaliteiten voorzien en hogescholen en universiteiten konden tot voor kort de benaming van hun opleidingen aanpassen na het doorlopen van een procedure. Bovendien konden hogescholen tot voor kort autonoom hun opleidingen verplaatsen (wel gebonden aan enkele beperkingen). De laatste jaren zijn er weliswaar een aantal opleidingen bijgekomen maar dat is gekomen omdat in de voorgaande jaren een moratorium van kracht was op het aanbieden van nieuwe opleidingen. Eigenlijk heeft dat voor de hogescholen gegolden voor de periodes 1966-1986 en 1994-2003 en voor de universiteiten 1982-1991. De heersende overtuiging dat Vlaamse hogescholen en universiteiten onverantwoord omgaan met schaarse publieke middelen moet dus op zijn minst worden genuanceerd en op zijn sterkst worden gelogenstraft door de feiten – uitzonderingen uiteraard daargelaten.

¹⁹ Dit het laatste academiejaar waarvoor er een *Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs* bestaat: <http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistiek/2009-2010.htm>. Overigens wordt het hoger onderwijs niet gefinancierd op basis van studenten (koppen) maar op basis van opgenomen en behaalde studiepunten.

3 Duitsland

3.1 Introductie

In Duitsland zijn de 16 *Länder* (Federale staten) juridisch verantwoordelijk voor hun eigen onderwijs, inclusief hun hogeronderwijsstelsel. Dat betekent dat het Duitse hogeronderwijsbeleid een samenstelling is van 16 verschillende systemen en potentiële verschillende opvattingen over hoe zo'n systeem eruit moet zien. Het Duitse hoger onderwijs is voornamelijk publiek gefinancierd en de hoger onderwijsinstellingen moeten de publieke richtlijnen volgen wat betreft begroting, verantwoording en boekhoudkundige regels. Dergelijke regels zijn weliswaar vastgesteld door de afzonderlijke *Länder*, maar lijken in heel Duitsland sterk op elkaar.²⁰

In 2011 is er een totaal van 380 hoger onderwijsinstellingen in Duitsland. Hoewel deze op verschillende manieren gecategoriseerd kunnen worden is het belangrijkste onderscheid tussen de 109 meer academisch georiënteerde universiteiten (inclusief de *Technische Hochschulen*, *Pädagogische Hochschulen*, en de *Theologische Kolleges*), de 216 meer beroepsgeoriënteerde *Fachhochschulen*²¹ (universities of applied sciences, UAS, inclusief de *Verwaltungshochschulen*) en de 55 *Kunst- und Musikhochschulen* (HRK, 2011). Naast deze typen hoger onderwijsinstellingen zijn er ook meer beroepsgerichte academies zoals de *Berufsakademien* en *Fachschulen*. In deze beroepsacademies wordt een academische opleiding gecombineerd met praktische professionele training binnen bedrijven en/of opleidingsinstellingen: het zogenaamde duale leren. In Duitsland wordt dit doorgaans niet tot het hoger onderwijs gerekend, terwijl het er wel heel dicht tegenaan schurkt en in Duitsland een zeer belangrijke rol heeft in het kwalificeren van de beroepsbevolking. Sinds 2003 zijn enkele *Berufsakademien* geïntegreerd in *Fachhochschulen*.

De basisbekostiging van hoger onderwijsinstellingen wordt grotendeels door de overheid verstrekt, vooral via de afzonderlijke deelstaten. Daarom zijn er ook 16 verschillende bekostigingsmodellen. Deze bekostigingsmodellen worden meer en meer competitief ingericht met een toenemende focus op prestaties en profilering (*Leistungsorientierte Mittelvergabe*, resp. *Zielvereinbahrungen*). Een deel van de bekostiging is opgehangen aan deze *Ziel und Leistungsvereinbahrungen* – en vastgelegd in prestatieafspraken tussen deelstaat en (afzonderlijke) instellingen.

²⁰ Kaulisch, Marc en Huisman, Jeroen (2007), *Higher education in Germany: country report*. Enschede: CHEPS.

²¹ Geleidelijk gaan en mogen meer *Fachhochschulen* zich officieel ook *Hochschulen* noemen, bijvoorbeeld sinds 2010/2011 in Niedersachsen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we de onderzoeksvragen kort beantwoorden aan de hand van informatie verzameld over drie deelstaten: Beieren, Noordrijn-Westfalen (NRW) en Thüringen. De meer gedetailleerde informatie over de regulering van het opleidingsaanbod in deze deelstaten en achtergrondinformatie over Duitsland als geheel is opgenomen in de Duitstalige appendix van dit hoofdstuk.

3.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Tegen de achtergrond van de (Duitstalige) informatie gegeven in de appendix bij dit hoofdstuk gaan we direct over tot de beantwoording van de onderzoeksvragen.

- a) Geldt voor de bekostiging van (bepaalde) opleidingen een minimumaantal deelnemers? Worden opleidingen met een gering aantal deelnemers eventueel opgeheven? Wordt er eventueel een bovengrens aan het aantal deelnemers opgelegd? Speelt arbeidsmarktrelevantie daarbij soms ook een rol?

Harde criteria ten aanzien van het minimumaantal deelnemers aan een opleiding bestaan niet – ook niet bij de beslissing om een nieuwe opleiding te beginnen of een bestaande te beëindigen. Het is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling om ervoor te zorgen dat alle opleidingen voldoende bezet zijn en voldoende studenten trekken, omdat alleen langs die weg de prestatieafspraken (*Zielvereinbarungen*) overeengekomen met het deelstaatministerie gehaald kunnen worden en daarmee de bekostiging van de instelling veiliggesteld kan worden. Bij opleidingen met een onderbezetting zullen de tekorten door andere opleidingen moeten worden gecompenseerd.

Niet volledig bezette opleidingscapaciteit leidt niet direct tot sluiting, maar zal tot maatregelen leiden om de belangstelling voor de opleiding te vergroten dan wel het curriculum bij te stellen (profilering, nieuwe zwaartepunten). Omdat professoren in Duitsland normaalgesproken vaste arbeidscontracten hebben zal men in dit geval trachten dat zoveel mogelijk te doen binnen de mogelijkheden en de leeropdracht van de zittende professoren. De vraag naar afgestudeerden van de opleiding speelt – als dit al het geval is – slechts een nevenschikte rol bij de heroriëntatie van het aanbod.

- b) Dienen kwesties ten aanzien van deelname van studenten aan opleidingen reeds bij de start van nieuwe opleidingen aan de orde te komen, of komt dit pas daarna ter sprake? Kan een opleiding met een (te) geringe deelname worden gesloten, dan wel de publieke bekostiging ervan worden stopgezet?

Bij de planning en opzet van een nieuwe opleiding is de belangrijkste vraag die naar de wetenschappelijke inbedding van de opleiding in de portfolio van, allereerst, de faculteit en, daarna, de onderwijsinstelling. Vervolgens draait het om de match tussen de inhoud van de opleiding en de wetenschappelijke staf (met name de leerstoelen). Daarnaast speelt mee hoe de opleiding past in het aanbod van de instelling – met name vanuit het gezichtspunt van de profilering (*Profilbildung*) van de instelling en de concurrentie om studenten. Pas dan komen vragen naar de te verwachten vraag naar de opleiding en de

vooruitzichten van de afgestudeerden op de arbeidsmarkt naar voren. Dergelijke vragen komen overigens ook aan de orde bij de vereiste accreditatie van de opleiding.

De antwoorden op deze vragen zijn in de fase van de opzet van een nieuwe opleiding uiteraard enigszins speculatief. Noch de te verwachten instroom, noch de kansen op de arbeidsmarkt zijn te voorspellen. Daarom kan pas na een aantal jaren en studentecohorten een goed beeld van de prestaties van een opleiding worden verkregen. Een dergelijk beeld speelt een belangrijke rol bij de her-accreditatie en de daaropvolgende bekostiging.

- c) Hoe wordt gegarandeerd dat in de volle breedte van het opleidingsaanbod wordt voorzien? Kunnen instellingen worden gedwongen om bepaalde opleidingen aan te bieden? Bestaan er programma's waarmee de overheid opleidingen ondersteunt waarvoor de belangstelling gering is vanwege een (nog) kleine vraag vanuit de arbeidsmarkt? En is er een beleid gericht op het ondersteunen van specifieke opleidingen als de arbeidsmarkt juist een tekort aan geschikt personeel laat zien?

De "breedte" van het opleidingsaanbod is een lastig concept. De wetenschap omvat vele (sub-) disciplines en voorziet in een divers aanbod van hoger opgeleiden voor de arbeidsmarkt. Er bestaan traditionele wetenschapsgebieden met daarin diverse specialisaties. Daarnaast zijn er meer nieuwe vakgebieden en specialisaties – ook op de doorsnijding van vakgebieden. Het bestrijken van het hele spectrum is ondoenlijk voor een enkele universiteit – met name vanwege het kostenplaatje. 'Kleine' vakken in de geesteswetenschappen worden nog maar door weinig universiteiten – en dan ook nog slechts voor een deel – verzorgd. De breedte van het opleidingsaanbod van een universiteit zal sterk zijn gekoppeld aan de historie van de instelling en mede in relatie staan met het verzorgingsgebied waarop deze zich richt – de vraag vanuit de regio, dan wel nationale en internationale markten.

De Duitse hogescholen (*Fachhochschulen*) zijn vanuit hun aard veel minder breed in de vakken die ze bestrijken. Het aanbod omvat voornamelijk toegepaste en beroepsgeoriënteerde opleidingen. Daarbij staat de vraag vanuit de arbeidsmarkt – en dan vooral de regionale omgeving – op de voorgrond.

Het initiatief voor een nieuwe opleiding ligt grotendeels bij de onderwijsinstelling zelf. Instellingen kunnen moeilijk worden gedwongen om specifieke opleidingen te verzorgen. Uiteraard bieden de onderhandelingen over de prestatieafspraken (de *Ziel- und Leistungsvereinbarungen*, ZLV) die op gezette tijden tussen de instelling en de deelstaatautoriteiten plaatsvinden de mogelijkheid voor beide partijen om het opleidingsaanbod tegen het licht te houden. Deels gaan dergelijke onderhandelingen ook over initiatieven en programma's (*Sonderprogramme*) waarin instellingen kunnen meedingen naar financiële middelen voor nieuwe opleidingen.

Een verzoek aan de instelling om een bijstelling van het opleidingsaanbod wordt veelal beantwoord met een vraag naar extra middelen (extra personeel en faciliteiten). Dit omdat de vakinhoudelijke expertise in sterke mate vast zit aan het zittende personeel (de leerstoelen, d.i. de professoren en hun staf). Instellingen wensen daarom liever hun aanbod uit te bouwen in nieuwe gebieden dan dat ze intern middelen herverdelen.

Vanwege het tekort aan afgestudeerden in de zogenaamde MINT opleidingen (*Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik* = wiskunde, informatica, natuurwetenschappen, techniek) ondersteunen de deelstaatministeries projecten op middelbare scholen om deze vakken te stimuleren. Ook de universiteiten en Fachhochschulen zelf zijn hierbij actief. Dit laatste deels vanwege hun maatschappelijke taak en deels vanwege de noodzaak om de middelen veilig te stellen die zijn gekoppeld aan hun opleidingsaanbod in het kader van de prestatieafspraken met de deelstaat.

Maatregelen vanuit de (deel-)staat om het aanbod aan 'kleine' vakken (met een geringe vraag vanuit de arbeidsmarkt) te beschermen zijn er vrijwel niet (zie de opmerkingen hierboven gemaakt). Wel zijn er aanzienlijk meer middelen om het aanbod van vakken te ondersteunen die vanuit economisch perspectief van strategisch belang zijn. Zo kent Nordrheinwestfalen een programma voor de ontwikkeling van MINT vakken aan (vooral) Fachhochschulen. Dit om naast de uitbouw van MINT opleidingen aan bestaande hogescholen de stichting van nieuwe hogescholen die op deze vakken zijn gericht te faciliteren.

- d) Hoe is de selectie van studenten voor opleidingen met een beperkte capaciteit geregeld? Vindt deze plaats vóór of na de poort?

De selectie vond de afgelopen jaren plaats op basis van het gemiddelde eindcijfer op het eindexamen voor de middelbare school en in voorkomende gevallen de wachttijd voor een studieplek. Vandaag de dag kunnen hogeronderwijsinstellingen naast deze criteria tot maximaal 50% van hun eerstejaars selecteren op basis van hun eigen criteria. Daarbij hoort een 'sollicitatiebrief' (met daarin de motivatie voor de keuze van de opleiding en de onderwijsinstelling), de hoogte van de eindcijfers voor specifieke examenvakken, een opsomming van relevante activiteiten en resultaten in de laatste schooljaren, en, indien nodig, gevolgde practica vooruitlopend op de opleiding. De toelatingscriteria hebben derhalve vooral betrekking op de prestaties gedurende de vooropleiding. Ondanks de inspanningen van de hogeronderwijsinstellingen om zo transparant mogelijk te zijn over de eisen van de opleidingen, bestaat er nog steeds een grote discrepantie tussen de eisen gesteld aan studenten en de vooropleiding van aankomende studenten. Vooral bij de MINT opleidingen wordt gepoogd dit aan te pakken met behulp van voorbereidingscursussen en –semesters.

In de praktijk vindt dan ook de selectie van studenten vooral plaats gedurende de eerste semesters, en wel via de toetsen en af te leggen examens.

- e) Bestaan er aanwijzingen dat er barrières zijn die in de weg staan bij het opzetten van nieuwe innovatieve opleidingen? Hoe gaan hogeronderwijsinstellingen te werk bij het introduceren van nieuwe opleidingen? Houden ze zich aan de regulering en de controles van staatswege? Is er in de afgelopen jaren een beleid gevoerd dat was gericht op het vergroten van de macrodoelmatigheid?

Er zijn geen aanwijzingen voor het beperkender worden van de regulering rondom de start van nieuwe, innovatieve opleidingen. Zeker niet zolang die opleidingen budgetneutraal en

binnen de prestatieafspraken (ZLV) met het ministerie door de instelling kunnen worden gerealiseerd. Additionele middelen zijn veelal niet beschikbaar. Daarom wordt de introductie van innovatieve opleidingen door de instellingen meestal gerealiseerd door middel van een herschikking van de beschikbare middelen. Dit vereist dan wel de medewerking van de zittende professoren (uiteraard tenzij er leerstoelen vrijkomen die op een andere wijze kunnen worden herbezet). Deze medewerking is veelal gegarandeerd als de introductie van de zittende professoren komt.

- f) Welke rol speelt de Raad van Toezicht (*Hochschulrat*) bij beslissingen over de introductie en opheffing van opleidingen?

Het is de taak van de Raad van Toezicht om de maatschappelijke achtergrond en deskundigheid van zijn leden in te zetten bij het nemen van belangrijke besluiten zoals aanpassingen van het opleidingsaanbod. Deze raad doet dat op autonome wijze en bezit een eigen verantwoordelijkheid, maar neemt daarbij de maatschappelijke behoefte in acht. De Raad dient initiatieven te nemen voor de verdere ontwikkeling van de hoger onderwijsinstelling, gelet op de maatschappelijke taak van de instelling – ook met betrekking tot de economische ontwikkeling (inclusief de regionale ontwikkeling). De verschillende Raden van Toezicht zijn daarom - ieder op zijn eigen wijze, en ieder met zijn eigen opvatting (beslissing, stellingname) – altijd betrokken in de besluitvorming over het ontwikkelingsplan van de hogeronderwijsinstelling op zowel lange als middellange termijn. Op middellange termijn spelen vooral de prestatieafspraken (ZLV) tussen instelling en deelstaatministerie.

De bevoegdheden van de Duitse raden van toezicht ten aanzien van opleidingen zijn sterk verschillend tussen de deelstaten. In Rheinland-Pfalz dient de Raad van Toezicht de voorstellen voor nieuwe opleidingen onder ogen te krijgen, terwijl de Raad in Bayern en Schleswig-Holstein in deze een eigen beslissingsbevoegdheid bezit. In de praktijk zal de Raad de uiteindelijke beslissing over het opzetten of stoppen van opleidingen binnen de termen van de prestatieafspraken aan het dagelijkse bestuur van de hoger onderwijsinstelling overlaten, terwijl de senaat in deze gevallen alleen zijn mening kan geven over de brede kaders. De senaat beslist wel over de vaststelling van opleidings- en examenreglementen en de regelgeving ten aanzien van de kwaliteitsborging in het onderwijs.

Met uitzondering van het speciale geval van de deelstaat Bayern kan de Raad van Toezicht slechts een indirecte invloed uitoefenen op de ontwikkeling van opleidingen (creatie, wijziging, sluiting, vermindering van de studieplaatsen, enz.). Omdat de ontwikkeling van het opleidingsaanbod van een hoger onderwijsinstelling een vast onderdeel is van zijn strategisch plan en de prestatieafpraak (ZLV) kan de stellingname van de Raad van Toezicht over deze plannen van invloed zijn op dit opleidingsaanbod. Hoe deze invloed precies gestalte krijgt is niet op voorhand duidelijk.

Samengevat kunnen we constateren dat de Raad van Toezicht door de hoger onderwijsinstelling veelal als een buitenstaander wordt gezien waaraan eindvoorstellen voor aanpassing van het opleidingsaanbod dienen te worden voorgelegd. Er wordt bij het maken van dergelijke voorstellen in het algemeen geen gebruik gemaakt van de

(praktische) expertise van de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht bemoeien zich zelden met de invoering of sluiting van opleidingen.

Appendix bij Hoofdstuk 2

1. Rahmenbedingungen durch die Bundesebene: Gesetzliche Grundlagen, Verfahren, Kriterien.

Das deutsche Bildungswesen ist föderal organisiert: Die Bundesregierung und das zuständige Bundesministerium haben grundsätzlich formal keinerlei Einfluss auf die bildungspolitischen Entwicklungen und Entscheidungen der und in den Bundesländern. Dies gilt für alle Bildungsangebote, von der frühkindlichen Erziehung über die schulischen Angebote und bis hin zu akademischen Bildungsangeboten.

Eine Steuerung der akademischen Bildungsangebote in den Hochschulen ist daher durch das Bundesministerium nicht möglich – allenfalls durch finanzielle Förderungsprogramme kann auf der Bundesebene Einfluss auf die Studienangebote der Länder genommen werden. Da es sich dabei immer um Programme handelt, die der Mitförderung durch die Länder bedürfen, ist die Zustimmung der Länder auch in diesen Fällen jeweils unabdingbar.

Ein Einfluss bundespolitischer Entscheidungen auf die Entwicklung des Studiengangsportfolios in einzelnen Hochschulen oder in der Hochschulpolitik in einzelnen Bundesländern ist also weitgehend nicht gegeben. Allenfalls kann Einfluss nur durch bundespolitische finanzielle Beteiligungen an der Entwicklung von Studienbereichen (insb. Forschungsprogrammen aber auch studienbereichsbezogene Förderung von Studienprogrammen (siehe MINT-Studiengänge: Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) auf die Entwicklung von Fächerbereichen (z.B. durch die Exzellenzinitiative) genommen werden. Etwas anders stellt sich dar in den Feldern, in denen die Berufszulassung auf der Bundesebene geregelt wird. Hier ist zum Beispiel an verschiedene Gesundheitsberufe zu denken, die bisher nicht einer akademischen Qualifikation unterlagen (Pflege, Physiotherapie, Ergotherapie etc.). Hier ist durch Bundesgesetze kürzlich eine Experimentierklausel geschaffen worden, die den Erwerb der entsprechenden Berufszulassung auch durch ein Studium grundsätzlich ermöglicht. Die Länder haben dadurch die Möglichkeit erhalten, entsprechende Regelungen zu erlassen und ihren Hochschulen solche Studiengänge zu ermöglichen. Entsprechend wirken sich auch die Berufszulassungsregelungen für Ärzte, Juristen, Lehrer u.a. zum Teil direkt und zum Teil gebrochen in entsprechenden landesrechtlichen Regelungen auf die Studienangebote aus.

Die *Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* (KMK) kann ebenfalls nur bedingt die inhaltliche Entwicklung der Studienangebote in den Ländern steuern. Für sie gilt der Verfassungsgrundsatz, dass zu den Kernelementen der Staatsqualität der Länder nach der Verfassungsordnung des Grundgesetzes die ganz überwiegende Zuständigkeit für Bildung, Wissenschaft und Kultur gehört; diese

Zuständigkeit ist das Kernstück der Eigenstaatlichkeit der Länder (so das Bundesverfassungsgericht).

Vor diesem Hintergrund sind die Arbeit der KMK und ihr Selbstverständnis auf "Angelegenheiten der Bildungspolitik, der Hochschul- und Forschungspolitik sowie der Kulturpolitik von überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer gemeinsamen Meinungs- und Willensbildung und der Vertretung gemeinsamer Anliegen" (Geschäftsordnung der KMK) gerichtet.

Die Länder nehmen in der Konferenz ihre Verantwortung für das Staatsganze auf dem Wege der Selbstkoordination wahr und sorgen in Belangen, die von länderübergreifender Bedeutung sind, für das notwendige Maß an Gemeinsamkeit in Bildung, Wissenschaft und Kultur.

Eine wesentliche Aufgabe der Kultusministerkonferenz besteht darin, durch Konsens und Kooperation in ganz Deutschland für die Lernenden, Studierenden, Lehrenden und wissenschaftlich Tätigen das erreichbare Höchstmaß an Mobilität zu sichern, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sicherzustellen und die gemeinsamen Interessen der Länder im Bereich Kultur zu vertreten und zu fördern.

Damit beschränken sich die Einflussmöglichkeiten der KMK bei länderspezifischen Studienprogrammen auf deren *Strukturen* und die mit den Studienangeboten zu erreichenden akademischen *Grade*.

Gleichwohl ist die Bedeutung von KMK-Beschlüssen zur Studienangebotsstruktur hoch: Das Instrument dafür ist die notwendige Anerkennung von Bildungsabschlüssen in und zwischen den Bundesländern. Die von der KMK beschlossenen Maßstäbe (z.B. Masterabschluss nach 300 Credits, Modulprüfungen können geteilt werden uva.) werden allerdings formal nur wirksam, wenn sie von den Bundesländern auch in deren hochschulgesetzlichen Regelungen und ergänzende Verordnungen übernommen werden, um die Anerkennung der Abschlüsse in ihrem Bundesland in anderen Bundesländern zu sichern. Ein Rechtsanspruch der Absolventen zur Anerkennung ihres Examens ergibt sich allerdings durch diese Vereinbarungen der KMK nicht.

Eine Einflussnahme der KMK auf die inhaltlichen Studienangebote gibt es – wenn überhaupt – durch ihre Veröffentlichungen, in denen sie z.B. über die Berufschancen einzelner Studiengangs-Gruppen informiert. So spielen die Verlautbarungen der KMK zum Fachkräftemangel insbesondere im sogenannten MINT-Bereich sicherlich eine wichtige Funktion bei den Planungen in den Bundesländern und in den Hochschulen zu ihren Studiengangs-Portfolios. Eine direkte Einflussnahme auf die Studiengangsangebote der Hochschulen kann durch die KMK nicht erfolgen.

Auch die Qualitätssicherungssysteme im deutschen Hochschulsystem sichern zwar Mindeststandards der wissenschaftlichen Inhalte, der inhaltlichen Schlüssigkeit und der formalen Struktur der Studienangebote, treffen aber nach der Umstellung auf gestufte Studiengänge (Bologna-Reform) nur bedingt Aussagen zu deren Inhaltlichkeit und Sinnhaftigkeit.

Bis ca. 1995 war auch inhaltlich der Maßstab für Studienprogramme in den von KMK und HRK verabschiedeten Rahmenordnungen für Studiengänge festgelegt. Sie regelten im Wesentlichen die Regelstudienzeit, die Mindestinhalte, den Umfang der Semesterwochenstunden für Kernbereiche des Studiums und die zulässigen Prüfungsformen für (fast) alle Diplom- und Magisterstudiengänge der Fachhochschulen und Universitäten.

Mit der Umstellung auf gestufte Studiengänge wurde auf solche fachlichen Rahmenordnungen und damit auf das Steuerungsinstrumentarium für die Vergleichbarkeit der Studienangebote in den Fächern verzichtet. Der Auftrag, des Hochschulrahmengesetzes²², in allen Bundesländern für eine vergleichbare Struktur und Qualität der Studiengänge zu sorgen, wurde dem Akkreditierungsrat übertragen.

Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland (gegründet durch Bundesgesetz 2005) hat den gesetzlichen Auftrag, das System der Qualitätssicherung in Studium und Lehre durch Akkreditierung von Studiengängen zu organisieren. Er versteht sich als Organisation, die in der Erfüllung dieser Aufgaben einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Entwicklung der Qualität von Studium und Lehre in den deutschen Hochschulen leistet, diese Qualität dokumentiert und dadurch die Reputation deutscher Studiengänge im In- und Ausland sichert und erhöht.²³ Aufgabe des Akkreditierungsrats ist es, einheitliche Maßstäbe für die gestuften Studienangebote zu entwickeln und fortzuschreiben und Agenturen zu zertifizieren, die die Prüfung der Studienangebote gemäß diesen Maßstäben durchführen (Programmakkreditierung).

Die durch Rahmenordnungen versuchte Herstellung von Gleichförmigkeit bzw. zumindest Gleichwertigkeit der Studiengänge in den einzelnen Fächern²⁴ wird also ersetzt durch die Überprüfung einzelner Studienprogramme durch eine vom Akkreditierungsrat akkreditierten Agentur bzw. einer von ihr eingesetzten fachlich ausgewiesene Gutachtendenkommission, die die Studienprogramme gemäß ihrer fachlichen Ausrichtung (state of the art) und Vergleichbarkeit, der Sicherstellung der notwendigen Ressourcen (professorale Lehre, Arbeitsplätze usw.), der Beratungskonzepte, der Einhaltung der formalen Regelungen für gestufte Studienabschlüsse (ECTS, Modularisierung) der Konsistenz des Studienverlaufs und den mit dem Abschluss zertifizierten Kompetenzen, das Prüfungssystem und die Chancen der Einmündung in das Beschäftigungssystem

²² § 9 HRG

²³ Er ist wie folgt zusammengesetzt: Vier Vertreter/-innen staatlicher oder staatlich anerkannter Hochschulen, vier Vertreter/-innen der Länder, fünf Vertreter/-innen der Berufspraxis, davon eine/r der für das Dienst- und Tarifrecht zuständigen Landesministerien, zwei ausländische Vertreter/-innen mit Akkreditierungserfahrung, zwei Studierende, ein/e Vertreter/-in der Agenturen mit beratender Stimme. Durch ein Vetorecht der Landesvertreter haben diese die Letztentscheidung über Studien- und Prüfungsformen. Der Vertreter der Länder für das Dienst- und Tarifrecht entscheidet über die Berufszulassung einzelner Abschlüsse von Studienprogrammen.

Die inzwischen als Möglichkeit eingeführte Institutionelle Akkreditierung wird hier nicht behandelt.

²⁴ Empirisch hatte die Rahmenordnungen diese Wirkung nicht. Auch in der Zeit ihrer Gültigkeit gab es zwischen den Bundesländern, aber auch zwischen den Hochschulen innerhalb eines Bundeslandes erhebliche Abweichungen in den Genehmigungsentscheidungen der Landesministerien.

bewertet. Es handelt sich also um eine Überprüfung der Erfüllung der Mindeststandards für Studienprogramme, nicht aber um eine Überprüfung der Sinnhaftigkeit eines Studienprogramms im Gesamtkontext der Entwicklung des Fachbereichs oder der Hochschule – diese haben ja schon mit der Beantragung der Akkreditierung ihre Zustimmung gegeben.

Lediglich die Überprüfung der Chancen zur Berufseinmündung könnte ein Kriterium sein, die Einrichtung eines neuen Studienprogramms zu problematisieren – angesichts der Akademisierung vieler Berufsfelder und der Dynamik des Arbeitsmarkts ein schwieriges Unterfangen.

Die Akkreditierungen von Studienprogrammen werden zeitlich befristet ausgesprochen. In der Reakkreditierung wird der ‚Erfolg‘ des Studienprogramms (Einhaltung der Regelstudienzeit, Absolventen, Ressourcen usw.), die Erfüllung der ggf. mit der Erstakkreditierung verbundenen Auflagen und unter anderem auch die Berufseinmündung der Absolventen überprüft. Dies könnte ein Instrument sein, um den Erfolg eines Studienprogramms zu überprüfen und ggf. auf der Grundlage der Reakkreditierungsergebnisse auf die Fortsetzung zu verzichten bzw. seine Schließung durch die zuständigen Entscheidungsträger zu veranlassen. Die Agenturen könnten eine entsprechende Empfehlung aussprechen oder die Fortsetzung eines Studiengangs in Frage stellen. Die Hochschule müsste dann reagieren. Landesministerien könnten einen solchen Hinweis zum Gegenstand von Verhandlungen mit einer Hochschule machen – mit dem Ziel, schlecht ausgelastete oder qualitativ schwache Studiengänge schließen zu lassen.

Im Vordergrund der Reakkreditierung stehen die Studierbarkeit, die Einhaltung der Qualitätskriterien und die weiteren studienstrukturellen Maßnahmen sowie die Einhaltung der Regelstudienzeit, weniger aber der Erfolg des Studienprogramms mit seinen Absolventen auf dem Arbeitsmarkt.²⁵

2. Zusammenfassung

Auf Bundesebene kann die Einrichtung von Studienprogrammen oder deren Einstellung nicht gesteuert werden. Die Möglichkeit, durch das Instrument der Akkreditierung Studienprogramme ggf. auch wieder einzustellen, ist zwar grundsätzlich möglich, wird aber offenbar nicht oder nur selten angewendet - und dies ist auch nicht die Hauptaufgabe von Akkreditierungen.

Demgemäß gibt es keine bundesweit gültigen oder vereinbarten quantitativen Kriterien bezüglich der minimalen Studierendennachfrage oder andere Minimumstandards für die Entscheidung über die Eröffnung oder Schließung eines neuen Studienprogramms.

²⁵ Es liegen dann zwar Daten zur Berufseinmündung und Ergebnisse von Absolventenbefragungen vor, diese sind aber natürlich interpretationsfähig (erwartbare Änderungen auf dem Arbeitsmarkt oder wissenschaftliche Notwendigkeiten zur Aufrechterhaltung des Studienprogramms uva.).

Für die Frage der Einrichtung und mögliche Schließung von Studienprogrammen müssen also die Länderebene und die Hochschulebene untersucht werden.

Exkurs I: Studienprogrammentwicklung und die Bologna-Reform

In den letzten acht Jahren war die Frage der Einrichtung neuer Studienprogramme in Deutschland durch die Umstellung der Diplom- und Magisterstudiengänge auf die gestuften Studiengänge Bachelor und Master geprägt.

Vor dem Hintergrund der durch die KMK beschlossenen Rahmensetzungen für gestufte Abschlüsse und der ländergesetzlich verordneten Umstellung auf das gestufte Studiensystem in bestimmter Frist²⁶ standen in den Hochschulen die Fragen der Einpassung ihrer bisherigen Studienangebote in das neue System im Vordergrund. Fragen der beruflichen Einmündung der Absolventen insbesondere mit Bachelorabschluss konnten dabei mangels Erfahrung nicht oder nur spekulativ beantwortet werden.

Neben der Abbildung der bisherigen fachspezifischen Studienangebote in den neuen Strukturen wurden auch fachlich neue Studienangebote entwickelt. Im Bachelor-Bereich entstanden neue insbesondere interdisziplinäre Spezialisierungsangebote, im Bereich der Master-Angebote wurden z.T. sehr spezialisierte Angebote gemäß den Interessen einzelner Professor/innen oder Instituten entwickelt (s.u.).

Ungeklärt war bei der Einführung der gestuften Studiengänge die Nachfrage der Studienberechtigten nach solchen Studienplätzen. Im Bereich der Bachelorstudiengänge konnte man damit rechnen, dass die Nachfrage nach Erstsemester-Studienplätzen in den traditionellen fachlichen Studienfächern einigermaßen der Nachfrage nach Diplom- bzw. Magisterstudienplätzen entsprechen würde (Einschreibung zum Erwerb eines ersten berufsqualifizierenden Abschlusses). Bei Master-Studienprogrammen war ungeklärt, welche Nachfrage sie erfahren würden, zumal ja nur solche Studierenden zugelassen werden können, die einen ersten berufsqualifizierenden Abschluss erworben haben (Bachelor-AbsolventInnen, aber auch Diplomabsolventen), die es zum Zeitpunkt der Einrichtung erster Master-Studienprogramme noch nicht gab.

Wesentliches Element im Umstellungsprozess des deutschen Systems der Diplomstudiengänge auf gestufte Studienprogramme war die landesgesetzlich übernommene Verpflichtung der Hochschulen, die neuen Studienprogramme durch eine vom Akkreditierungsrat zugelassene Agentur akkreditieren zu lassen (Programm-Akkreditierung). Dadurch sollten die von Akkreditierungsrat faktisch in Abstimmung mit der KMK (s.o.) festgelegten Minimum-Standards der Qualität der neuen Studienprogramme sicher gestellt werden.²⁷ Dazu gehören insbesondere:

- das Studienangebot muss modularisiert sein;

²⁶ Die Frist wurde von den Bundesländern unterschiedlich gesetzt. Ziel war die Einhaltung der von der Bundesregierung gegebenen Zusage, bis 2010 alle Studienangebote in dem neuen Studiensystem anzubieten. Dies ist bis auf wenige Ausnahmen (teilweise Lehrerbildende Studiengänge Medizin Rechtswissenschaft) auch gelungen.

²⁷ Um eine gewisse Einheitlichkeit der Umsetzung der Bologna-Reform zu gewährleisten, wurden nicht selten in den Hochschulen Rahmenbestimmungen (z.B. Dauer der Bachelor-Studiengänge, Größe der Module, Prüfungsverfahren u.a.) entwickelt.

- das ETCS muss systematisch angewendet werden;
- der EQF (Europäischen Qualifikationsrahmen) bzw. der DQR (Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen) ist nachweislich im Curriculum beachtet;
- die Studierbarkeit des Studienprogramms in der Regelstudienzeit wird nachweislich sichergestellt;
- das Lehrangebot erfolgt mindestens zu 50% durch professorale Lehrkräfte;
- weitere (Bezug zur Forschung auch von Bachelorprogrammen; Internationalität des Studienangebots, Beratungskonzept; Praxisorientierung);
- die Sicherstellung des Lehrangebots gemäß der Berechnungen der Kapazitätsverordnung ;
- die Orientierung der Studienprogramme an Kompetenzerwerb und *Employability*.

3. Die gesetzlichen Regelungen der Bundesländer

Es wird hier darauf verzichtet, die hochschulgesetzlichen Regelungen aller 16 Bundesländer vergleichend zu der Grundfragstellung zu untersuchen. Vielmehr werden exemplarisch drei Bundesländer untersucht – damit wird die Spannbreite der hochschulgesetzlichen Entscheidungslinien ebenso deutlich wie der Umstand, dass viele Regelungen zwar die Entwicklung der Studienprogramme beeinflussen, explizite Verfahren zur Einrichtung und ggf. Schließung von einzelnen Studienprogrammen aber nicht bzw. nur indirekt geregelt sind.

Für alle neueren Landeshochschulgesetze gelten dabei im Wesentlichen folgende Grundlinien:

- Die langfristigen Ziele der Entwicklung der einzelnen Hochschule (und ihre Finanzierung) werden nicht durch Verordnung des Ministeriums festgelegt, sondern werden im Rahmen eines Hochschulentwicklungsplans ‚ausgehandelt‘ und zwischen dem Ministerium und der einzelnen Hochschule vereinbart (Vertragsmodell). Dass dabei die Finanzierbarkeit eine durchschlagende Rolle spielt, ist evident.²⁸
- In jährlichen Zielvereinbarungen werden die Hochschulentwicklungspläne (auf mehrere Jahre angelegt) meist quantitativ unterlegt – dabei spielen quantitative Zielsetzungen wie Zahl der Absolventen in der Regelstudienzeit, Aufnahme von Erstsemestern, Zahl der zur Verfügung gestellten Studienplätze und Kosten für einen Studienplatz eine dominante Rolle.

²⁸ Die Verlässlichkeit dieser ‚vertraglichen‘ Vereinbarungen ist natürlich an die finanzielle Entwicklung des Bundeslandes und an bestimmte Landesregierungen gekoppelt. Insofern stehen die genehmigten Hochschulentwicklungspläne auch immer unter Vorbehalt.

- In aller Regel wird die Einrichtung neuer Studienprogramme an eine Qualitätsüberprüfung durch externen Sachverstand geknüpft (siehe oben: Akkreditierungsverfahren). Hochschulräte sind in das Verfahren zur Entscheidung über den Hochschulentwicklungsplan und die Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten jeweils mit einbezogen.

Im Folgenden werden die hochschulgesetzlichen Regelungen des Freistaats Bayern, des Freistaats Thüringen und von Nordrheinwestfalen bezüglich der genannten Fragestellung analysiert. Dabei spielt das Spannungsverhältnis zwischen den staatlichen Entscheidungen auf die Entwicklung der Studiengangsportfolios) zu den Entscheidungen und – Entscheidungsmöglichkeiten der Hochschulen selbst (singuläres Interesse an der Weiterentwicklung der Hochschule) eine zentrale Rolle.²⁹

4. Beispiel Bayern ³⁰

Die Initiative zur Entwicklung und Einrichtung eines neuen Studienprogramms³¹ geht laut Gesetz „von der Hochschule“ aus. Wie sich dies innerhochschulisch gestaltet, wird im Hochschulgesetz nicht geregelt.

Kernpunkt der Einrichtung neuer Studienprogramme ist deren Verankerung im Hochschulentwicklungsplan. Dieser ist eine gemeinsame Aufgabe von Staat und Hochschule. Er beschreibt die langfristigen Vorstellungen der Hochschule in ihrer strukturellen und fachlichen Entwicklung, mithin auch die (langfristig) geplanten neuen Studienangebote. Er bedarf der Zustimmung des Staatsministeriums. Kurzfristig wird er mit Zielvereinbarungen zwischen der jeweiligen Hochschule und dem Staatsministerium konkretisiert, in denen die mehrjährige Entwicklung und Profilbildung der Hochschule unter Berücksichtigung der übergreifenden Interessen des Landes festgelegt werden.

Für diese Entscheidung spielen die Ergebnisse des Systems zur Sicherung der Qualität der innerhochschulischen Arbeit und der externen Evaluationen im Rahmen der Akkreditierung eine (allerdings nicht klar definierte) Rolle.

Die im Hochschulentwicklungsplan und den Zielvereinbarungen mit dem Ministerium festgelegten Ziele und Maßnahmen sollen in Zielvereinbarungen zwischen der Hochschulleitung und den Dekanen und den Untereinheiten der Fakultät konkretisiert werden (Rahmen für die Entwicklung der Fakultäten).

²⁹ Im Folgenden wird auf die Zitierung der Gesetzestexte bzw. auf den Verweis auf einzelne Paragraphen um der Lesbarkeit willen verzichtet.

³⁰ Grundlage für die folgenden Ausführungen ist das Bayerische Hochschulgesetz in der Fassung von 2011.

³¹ Nach deutschem Rechtsverständnis entstehen Studiengänge dadurch, dass eine entsprechende rechtliche Regelung zur Erlangung des entsprechenden akademischen Grades erlassen wird („Prüfungsordnung“).

Als inhaltliche Maßstäbe für die Entwicklung des Studiengangportfolios werden „die Entwicklung der Wissenschaft, die Veränderungen in der Berufswelt im internationalen Kontext und die professionell weiterentwickelte Lehr- und Lernmethodik unter Berücksichtigung der Entwicklung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums“ im Gesetz genannt.

Der Hochschulrat³² hat zwar keine Funktionen bezüglich der Verabschiedung des Hochschulentwicklungsplans und nimmt zu den Zielvereinbarungen zwischen Staat und Hochschule nur Stellung, hat aber durch Gesetz über die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen zu beschließen. Die Satzungen für Studienprogramme (Studien- und Prüfungsordnungen) werden im Übrigen durch den Präsidenten genehmigt. Diese weitgehende Entscheidungskompetenz des Hochschulrats über die Einrichtung, Fortführung oder Schließung von Studienprogrammen ist nach Gesetz an keine Kriterien gebunden. Er beurteilt den Stellenwert eines neuen Studienangebots im Kontext der allgemeinen Hochschulentwicklungsplanung und der Verankerung in den Zielvereinbarungen. Es ist anzunehmen, dass er dabei die Ergebnisse von Akkreditierungsverfahren berücksichtigt.

5. Beispiel Thüringen ³³

Grundlage für die Einrichtung und Aufhebung von Studiengängen ist der zwischen den Hochschulen und der Landesregierung auszuhandelnde Hochschulentwicklungsplan, mit dem gemeinsam mit den Hochschulen die Umsetzung der Zielvorstellungen des Landes mittelfristig (für vier Jahre) umgesetzt werden sollen. Er wird in (kurzfristigen) Ziel- und Leistungsvereinbarungen konkretisiert, in denen messbare Leistungsziele (z.B. Gesamtzahl der Studierenden, Zahl der Absolventen usw.) festgelegt und mit entsprechender Berücksichtigung in der (neben der Grundfinanzierung) leistungs- und belastungsorientierte Mittelverteilung ihren finanziellen (und damit Nachdruck verleihenden) Niederschlag findet.

Die Ziel- und Leistungsvereinbarungen legen unter anderem die Einrichtung, Änderung und Aufhebung von Studiengängen und deren Finanzierung fest.

Ob und inwieweit die Fakultätsleitungen (Dekane) in diese Entscheidungsprozesse über Hochschulentwicklungsplanung und Ziel- und Leistungsvereinbarungen einbezogen sind, ist ebenso wenig festgelegt wie die Kriterien, nach denen über die Einrichtung, Änderung oder Schließung von Studienprogrammen entschieden wird. Allerdings ist gesetzlich verpflichtend vorgesehen, dass neue Studienprogramme einem Akkreditierungsverfahren (s.o.) zu unterziehen sind. Damit sollen die Kriterien des Bolognaprozesses bei der Einrichtung neuer Studienprogramme und deren Qualität gesichert werden.

³² Er setzt sich zusammen aus Mitgliedern des Senats und acht weiteren Mitgliedern außerhalb der Hochschule: Persönlichkeiten aus Wissenschaft und Kultur und insbesondere aus der Wirtschaft und der beruflichen Praxis.

³³ Grundlage für die folgenden Ausführungen ist das Thüringer Hochschulgesetz von 2006 in der Fassung von 2009.

Die Beschlüsse des Hochschulrats haben im Wesentlichen empfehlenden Charakter. Die Empfehlungen umfassen auch Aussagen zur Profilbildung der Hochschule und zur Weiterentwicklung des Studienangebots. Die Stellungnahmen des Hochschulrates erhalten Gewicht, weil Abweichungen von den Empfehlungen des Hochschulrats einer besonderen Begründung durch die Hochschulgremien bei Beschlussfassung verlangen.

(Potentielle) Auslastung, Bedeutung für Praxisfelder oder Bedeutung für die wissenschaftliche Entwicklung der Hochschule sowie notwendige, strukturell bedingte Zulassungsbeschränkungen für ein neues Studienprogramm sind zunächst keine genannten Kriterien für die Einrichtung von Studiengängen. Da die Mittelverteilung an die Hochschulen innerhalb des Landes aber nach quantitativen Kriterien (Leistungsorientierte und Belastungsorientierte Mittelverteilung) erfolgt, die sich auf das Gesamtergebnis einer Hochschule bei Studierendenzahl in der Regelstudienzeit, Absolventen und weitere Kriterien bezieht, entsteht ein Steuerungseffekt:

Wenig ausgelastete/nachgefragte Studiengänge müssen bezüglich der Gesamtbilanz der Hochschule durch stark nachgefragte Studienangebote ‚ausgeglichen‘ werden, wenn die Grund- und leistungsorientierte Mittelzuweisung des Landes an die Hochschule insgesamt nicht gefährdet werden soll. Zudem sind manche Studienprogramme ‚billiger‘ als andere. Da sich die Gesamtzuweisung des Landes auf studienübergreifende Erfolge in der Ausbildung (Studierendenzahlen in der Regelstudienzeit und von Absolventen) beziehen, stehen die kleinen Fächer mit relativ hohen Kosten unter Druck gegenüber den stark nachgefragten Fächern, deren Lehrmethoden finanziell gesehen günstiger sind. Insofern entsteht auf die Hochschulen des Landes ein Druck, ihr jeweiliges Studienportfolio auch nach diesen fiskalischen Vorgaben zu überprüfen. Das kann durchaus zu Mehrfachangeboten in einer Region führen, aber auch eine Marginalisierung wenig nachgefragter oder teurer Studienprogramme herbeiführen.

6. Beispiel Nordrhein-Westfalen³⁴

In NRW wird durch das sogenannte „Hochschulfreiheitsgesetz“ festgelegt, dass sich die Finanzierung der Hochschulen an ihren Aufgaben, den vereinbarten Zielen und den erbrachten Leistungen orientiert.

Grundlage der Finanzierung sind die Vereinbarungen zwischen dem Ministerium und den Hochschulen über (langfristig angelegte) strategische Entwicklungsziele und (kurzfristig zu erreichende) konkrete Leistungsziele. In diesem Rahmen wird auch die Entwicklung der Studiengangsportfolios festgelegt. Außer allgemeinen Kriterien wie fachliche Kenntnisse oder Befähigung zu wissenschaftlicher Arbeit oder Bezug zur beruflichen Praxis werden keine Anforderungen an die Gestaltung der Studiengänge formuliert. Grundlage für die Finanzierungsentscheidungen sind aber natürlich auch Vorstellungen über die Kosten pro Studienplatz, die Zahl der Studienplätze, die eine Hochschule bereitstellt und weitere

³⁴ Grundlage ist das sog. Hochschulfreiheitsgesetz NRW von 2006

Leistungsindikatoren wie Absolventenzahlen und Studienabschlüsse in der Regelstudienzeit.

Entscheidend für die Frage der Einrichtung oder Schließung von Studienprogrammen ist zunächst die Regelung, dass Studienprogramme erst nach einer Akkreditierung eröffnet werden dürfen und eine regelmäßige Reakkreditierung durchlaufen müssen. Damit sind nicht nur die Bologna-Standards in der Qualität der Studienangebote weitgehend sichergestellt, sondern auch durch die im Selbstbericht zu beantwortenden Fragen zu Themen wie berufliche Einmündung, Auslastung usw. auf der Tagesordnung.

Der Hochschulrat³⁵ muss dem Hochschulentwicklungsplan bzw. den strategischen Entwicklungszielen und dem Entwurf der Zielvereinbarungen über konkrete Leistungen zustimmen. Er kann somit erheblichen Einfluss auf das Studiengangsportfolio einer Hochschule nehmen. Ob dabei auch auf die Fächerstruktur und das fachliche Studienangebot in seiner Breite bzw. in seiner Spezialisierung Einfluss genommen wird, hängt von der jeweiligen Zusammensetzung des Hochschulrats ab.

Durch eine leistungsorientierte Mittelverteilung (neben der Grundsicherung) entsteht natürlich ein Steuerungseffekt: Die Hochschulen werden bemüht sein, möglichst solche Fächer bevorzugt anzubieten, deren Auslastung hoch und bei denen Studierendenzahlen bzw. die Nachfrage nach Studienplätzen groß ist. Angesichts der allgemein eher konservativen Orientierung in der Hochschulentwicklungsplanung (siehe dazu unten) ist aber die Steuerungswirkung begrenzt.

Dies ändert sich dann entscheidend, wenn das Land Sondermittel für die Entwicklung bestimmter Studienbereiche zur Verfügung stellt.

Sonderprogramme

Im Rahmen des bund- und länderfinanzierten sogenannten Hochschulpaktes 2020 hat NRW insbesondere im Fachhochschulbereich neue Studienplätze finanziert (insb. Neugründungen von Fachhochschulen und Erweiterung des Fachhochschulangebots in bestehenden Fachhochschulen). Dabei hat die Landesregierung den Schwerpunkt der Förderung auf das Angebot von MINT-Studiengängen (Studiengänge im Bereich von Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) gelegt. Insofern hat hier eine Landesregierung auf die fachliche Entwicklung der Studienangebote durchaus Einfluss genommen.

7. Zusammenfassung

Aus den drei Analysen der Landeshochschulgesetze wird deutlich, dass es generelle Kriterien für die Eröffnung von Studienprogrammen oder deren Schließung nicht gibt. Über die Ziel- und Leistungsvereinbarungen im Rahmen der allgemeinen Hochschulentwicklungsplanung werden zwar geplante Studienprogramme festgelegt oder

³⁵ Der Hochschulrat besteht aus 6 – 10 Mitgliedern, die entweder zur Hälfte oder insgesamt hochschulextern auszuwählen sind

andere bestehende Studienprogramme relativiert – entscheidend ist, ob eine Hochschule die mit dem Ministerium vereinbarten allgemeinen Leistungsziele erreicht. Bei den Entscheidungen spielen die extern die Hochschule begleitenden Hochschulräte eine wichtige (in Bayern entscheidende) Rolle.

Die wesentliche Entscheidungsebene für die Einrichtung oder die Schließung eines Studienprogramms liegt also bei den Hochschulen bzw. den Fakultäten und den Hochschullehrer/innen.

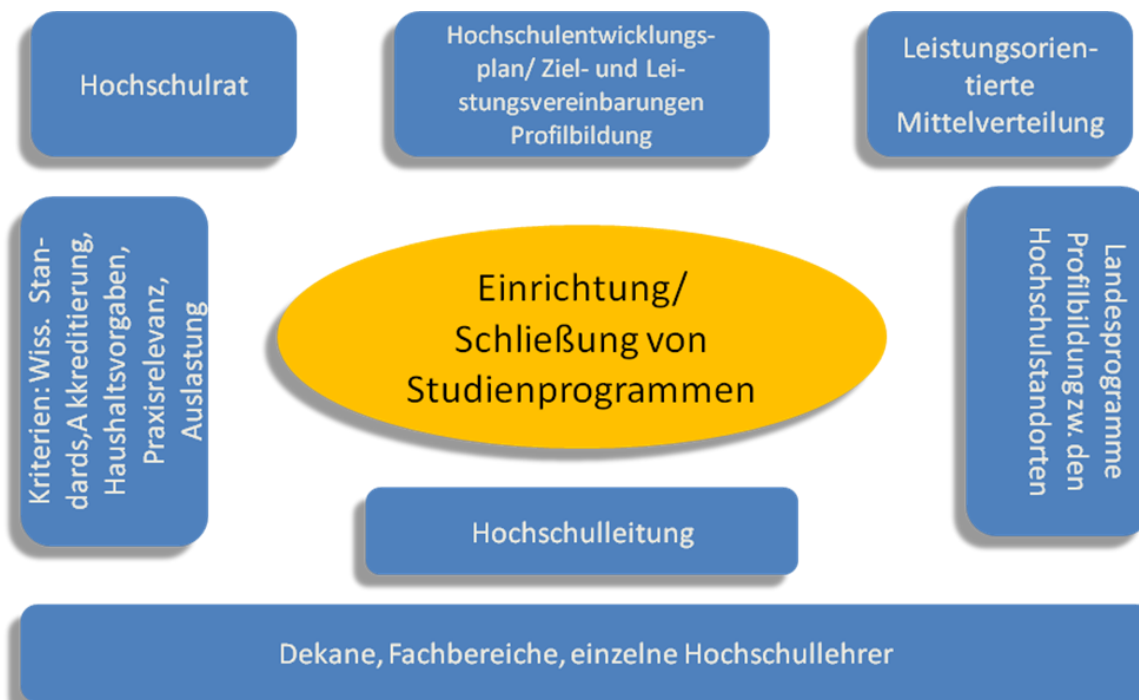


Abbildung 1: Entscheidungsstrukturen

Eine erste Antwort auf die Leitfrage lautet also: Es gibt keine abschließende Entscheidungsinstanz – die Entscheidung über die Einrichtung oder Schließung eines Studienprogramms erfolgt im Diskurs zwischen den an der Entscheidung beteiligten Instanzen/Gremien.

Exkurs II: Leistungsorientierte Mittelverteilung

Ausgehend von ihren "11 Thesen zur Stärkung der Finanzautonomie der Hochschulen" (1994) verabschiedete die Kultusministerkonferenz 1996 einen Beschluss zum Thema leistungsorientierte Finanzierung der Hochschulen ("Differenzierung der Mittelverteilung im Hochschulbereich"). Inzwischen werden Leistungsziele und die zu ihrer Realisierung bereitzustellenden Mittel mehr und mehr als Einheit begriffen. Bisherige staatlich gesteuerte Mittelzuweisung wird zu Gunsten der Zielvereinbarungen als Legitimation der Mittelbereitstellung und -inanspruchnahme aufgegeben.

Das traditionelle System der staatlichen Hochschulfinanzierung hat in den letzten Jahren eine Periode einschneidender Veränderungen durchlaufen. Bürokratische Regularien und kameralistische Buchführung befinden sich auf dem Rückzug und werden schrittweise

durch Finanzautonomie der Hochschulen und kaufmännisches Rechnungswesen/Kosten-Leistungs-Rechnung abgelöst. Den Hochschulen wird über Globalhaushalte größere Handlungsfreiheit in finanziellen und inhaltlichen Entwicklungsfragen übertragen. Im Gegenzug müssen sie mehr Eigenverantwortung übernehmen und Rechenschaft über Mittelverwendung und erzielten Leistungsoutput ablegen. Statt auf eine Input-orientierte Steuerung über detaillierte Haushaltsbeschlüsse und kleinteilige Verwendungstitel, setzt die staatliche Seite zunehmend auf Budgetierung, wobei die Prozesssteuerung über eine an Leistungsindikatoren orientierte Budgetbemessung in Kombination mit Zielvereinbarungen erfolgt.

In der Praxis stellt das zur "freien" Verfügung stehende Verteilungsvolumen lediglich einen Bruchteil der Haushaltsmittel einer Hochschule dar. Innerhalb der Hochschulen beläuft es sich oft auf deutlich weniger als 10 Prozent, weil die Personal- und Bewirtschaftungsmittel den Haushalt wesentlich dominieren.

Der Nachweis der Erfüllung bestimmter Leistungskriterien ist immer auf die einzelne Institution Hochschule bezogen. Wie im Einzelnen die Hochschule die Leitungskriterien erfüllt, bleibt weitgehend den Hochschulen selbst überlassen. Das ‚Risiko‘ eines neuen Studienprogramms (zum Beispiel keine oder nur geringe Nachfrage) unter dem Gesichtspunkt der Erfüllung der geforderten Gesamtleistungen der Hochschule trägt in der Regel die Hochschule.

Natürlich sind die Einrichtung, Studienplatzreduktion und –Erweiterung oder auch Schließung von Studienprogrammen Gegenstand der Hochschulentwicklungsplanung und der Zielvereinbarung zwischen der Hochschule und dem Ministerium. Die Entscheidungen der Hochschule werden aber in der Regel akzeptiert, wenn das Leistungsergebnis der Hochschule insgesamt erreicht wird.

Die Qualität der Studienprogramme wird i.d.R. nicht durch die über die Einrichtung entscheidenden hochschulischen oder ministerialen Instanzen, sondern durch den Bezug auf die Evaluation durch die Akkreditierungsinstitutionen gesichert.

4 Engeland

4.1 Introductie

In Engeland is het hoger onderwijs en het beleid daaromtrent op een groot aantal aspecten verschillend van dat in Schotland en Wales. Deze drie onderdelen van Groot-Brittannië kennen geen uniform onderwijssysteem. Er zijn in Engeland momenteel 89 universiteiten en 42 andere hoger onderwijsinstellingen (de *colleges* en gespecialiseerde instellingen). Universiteiten, de belangrijkste sector, vallen onder de verantwoordelijkheid van het Department for Business, Innovation and Skills (BIS). Het publieke budget voor de universiteiten wordt gealloceerd door de *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE). HEFCE verdeelt de middelen aan de hand van een bekostigingsmethodiek die recentelijk sterk is aangepast. Ook het beleid rondom collegegelden heeft ingrijpende veranderingen ondergaan, met de nadruk op het verhogen van de bijdragen die studenten doen aan het voorzien in de kosten van hun opleiding. Collegegelden zijn in het recente verleden verdrievoudigd.

De HEFCE middelen worden via een formule verdeeld, waarin aantal en type studenten, de aangeboden opleidingen en de omvang en kwaliteit van onderzoek een centrale rol spelen. Er wordt rekening gehouden met het volume (hoeveel studenten of onderzoeksgelateerde medewerkers heeft een instelling), tarieven (een prijs per student) en, eventueel, specifieke beleidsprioriteiten. De middelen worden vrijwel volledig uitgekeerd als een lump sum (*'block grant'*): de instellingen bepalen zelf op welke wijze zij intern deze publieke middelen inzetten. Naast deze block grant wordt een klein deel van het publieke geld op projectbasis – dus geormerkt – toegewezen, vaak op grond van competitie (*'bidding'*). Een voorbeeld van dat laatste is het *University Modernisation Fund*, waaruit instellingen middelen kunnen verkrijgen voor efficiency-bevorderende maatregelen en voor additionele studenten, bijvoorbeeld voor opleidingen in de strategisch belangrijke clusters – de STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) opleidingen en de moderne talen.

De publieke bekostiging van het Engelse hoger onderwijs staat stevig onder druk. Voor de komende jaren is een flinke reductie van de basisbekostiging van het onderwijs op handen in een orde van grootte van ruim 8%. Tegelijkertijd wordt de weg (verder) vrij gemaakt om de private bijdrage van studenten te laten stijgen. Op deze wijze wordt een verdere marktwerking in gang gezet. Medio 2011 verscheen het White Paper *'Higher Education: Students at the Heart of the System'*, waarin een aanpassing van de publieke bekostiging werd aangekondigd. Deze beleidsnota volgde op een groot aantal beleidsevaluaties op allerlei terrein, onder andere naar de situatie rondom collegegelden en studiefinanciering (de Browne Review). De Browne review pleitte voor het dereguleren van de collegegelden (het verhogen van het plafond dat aan het collegegeld-tarief is gesteld) en een verhoging

van het inkomensniveau waar vanaf de studenten hun studieschuld (i.v.m. het collegegeld) dienen af te lossen.

Sinds jaar en dag verloopt de sturing van het systeem en de capaciteit ervan op basis van geld. Wat betreft het onderwijs (*teaching and learning*) speelt het studentenvolume per instelling een grote rol. Wat betreft onderzoek (*research*) draait het sterk om prestatiebekostiging op grond van de vastgestelde kwaliteit van het onderzoek (via de – ook recent aangepaste – *research assessments*). Sturen met geld en de marktwerking c.q. competitie die dit tot gevolg heeft zal met de nieuwste bekostigingsmaatregelen nog sterker worden. Wat echter ook wordt beoogd is een versterking van de positie van de student – door het hoger collegegeld zal de student zich meer als een kritische consument (investeerder) opstellen en door meer publiek geld via de student te laten lopen (in plaats van rechtstreeks van HEFCE naar de instelling) ondervinden instellingen sterker de gevolgen van verschuivende keuzes van studenten.

Tot en met 2011 is het zo dat iedere instelling binnen een bandbreedte van plus en min vijf procent van het met de HEFCE overeengekomen budget, gebaseerd op overeengekomen het aantal ingeschreven studenten, moet blijven. Als er sprake is van ondermaats of bovenmaats presteren (instellingen rekruteren te weinig of te veel studenten) dan worden boetes uitgedeeld. Dit wordt per instelling vastgelegd in een contract (*financial memorandum*). Het instellingsbudget wordt bepaald op basis van het aantal studenten van het afgelopen jaar en een schatting van de instroom. Elke student representeert een zekere 'waarde', afhankelijk van zijn of haar kenmerken en opleiding ('tariefgroepen'). De sturing is niet in detail, omdat er slechts vier tariefgroepen zijn (dit i.t.t. Zweden, dat 30 tarieven kent). Omdat bij de berekening van het onderwijsbudget het voorgaande jaar als uitgangspunt geldt was dit systeem in termen van capaciteit altijd tamelijk stabiel.

Hoewel de instellingen zelf bepalen hoe het toegekende publieke budget wordt aangewend, moet daarbij wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Een soort contract – een *Financial Memorandum* – weerspiegelt de formele relatie tussen HEFCE en de instellingen. Zo worden de verplichtingen van beide partijen neergelegd (de publieke bekostiging wordt afgezet tegen de onderwijsverplichting van de instelling). Andere voorwaarden in dit contract zijn:

1. De instelling dient binnen een zekere bandbreedte wat betreft bekostiging te blijven of zich in die richting te bewegen;
2. De instelling mag de grenzen van het aantal afgesproken eerstejaars niet overschrijden;
3. De instelling moet de doelstelling ten aanzien van het afgesproken aantal extra aan te trekken eerstejaars halen;
4. De instelling moet doelstelling wat betreft het aantal studenten in bepaalde medische opleidingen behalen.

De eerste twee voorwaarden gelden voor elke instelling; de overige alleen voor die het aangaat.

4.2 Beantwoording onderzoeksvragen

4.2.1 Regulering m.b.t. capaciteit opleidingen

Gelden voor de bekostiging van (bepaalde) opleidingen een minimum of maximum aantal deelnemers (bijv. stichtingsnorm, opheffingsnorm of numerus fixus)? Is arbeidsmarktrelevantie daarbij soms ook een criterium?

Er is geen nationale regelgeving wat betreft programma-aanbod. Engeland kent niet zoals Nederland/Vlaanderen een (accrediterings-)organisatie die nieuwe opleidingen toetst op macrodoelmatigheid. Universiteiten zijn zeer autonoom wat betreft het beslissen over nieuwe opleidingen, de inhoud van de opleiding en het afbouwen van opleidingen.

Er zijn een paar uitzonderingen, zoals medicijnen en tandheelkunde (en daar ondervindt de planning regelmatig problemen wat betreft overschotten en tekorten), maar verder zijn er geen beperkingen op het undergraduate dan wel postgraduate (Master) niveau. Wel zijn er beperkingen wat betreft het totaal aantal toegelaten studenten in het systeem vanwege de implicaties voor de publieke uitgaven met betrekking tot studiefinanciering die hier rechtstreeks van afhankelijk zijn. Dit is onderdeel van de capaciteitsplanning voor het totale stelsel en deze heeft tot nu toe zijn weerslag gekregen in een vorm van capaciteitsbekostiging per instelling. Zoals gezegd, zijn hierin veranderingen op til. Capaciteitsplanning zal in de nabije toekomst lastiger worden vanwege het gegeven dat de directe bekostiging voor een groot deel van het undergraduate (d.i. Bachelor) onderwijs in 2012 zal worden opgeheven en verschoven naar de student. Hierover straks meer, nadat we de huidige situatie hebben besproken.

Tot nu toe verloopt de capaciteitsplanning als volgt: Een toename van het aantal studieplaatsen in het systeem is mogelijk door het mechanisme van de *Additional Student Numbers* (ASNs). De overheid stelt in het kader hiervan extra middelen beschikbaar voor selectieve groei, gerelateerd aan behoefte en knelpunten op de arbeidsmarkt. De HEFCE stelt prioriteiten en criteria vast. Instellingen kunnen vervolgens een bod uitbrengen om extra studenten op te leiden in de geselecteerde gebieden. Een geaccepteerd bod leidt tot een verhoging van het instellingsbudget. De afgelopen jaren was de omvang van de groei – bepaald door de omvang van de additionele overheidsmiddelen – beperkt.

De HEFCE ziet er op toe dat de met de instelling gemaakte afspraken, voor wat betreft het onderwijsbudget en de eventueel extra op te leiden studenten, worden nagekomen. Wanneer in totaal meer studenten worden toegelaten dan was afgesproken dan moet HEFCE een deel van het toegewezen budget terugbetalen aan het ministerie (BIS). Wordt de afgesproken limiet door een instelling overschreden dan wordt deze instelling door HEFCE daar op aangesproken (en vindt er uiteraard een correctie plaats). Vindt er geen verbetering plaats dan wordt de instelling beboet. Verrekening volgt in volgende begrotingsjaren. In 2010 hebben 37 hoger onderwijsinstellingen hun limiet overschreden. De boete voor de instelling ligt op £ 3,750 per 'boventallige' student.

De Teaching grant is een *lump sum*, grotendeels gebaseerd op studentenaantallen met gewichten per discipline. Instellingen worden geacht hun targets (wat de instroom in het eerste jaar betreft) te halen. Als instellingen studenten accepteren boven hun target, worden ze daarvoor financieel gekort. Dit is ook het geval als ze onder de streefgetallen blijven.

Belangrijke nieuwe ontwikkelingen die vermeld moeten worden zijn: de *Funding Review* en het rapport van Lord Browne. Deze hebben geleid tot de nieuwe strategie van het onderwijsdepartement (BIS): "Students at the heart of the system" (BIS, juni 2011). De veranderingen hebben betrekking op het aanvullend aantal nieuwe studentenplaatsen (zo'n 65,000) voor het komende jaar. Instellingen kunnen hierop zelf bieden, met premiëring voor instellingen die een lage tuition fee hanteren en/of hun best doen om studenten uit de ondervertegenwoordigde sociaal-economische strata / SES (in het kader van de *widening participation* agenda) aan te trekken. Het gaat hier vooral om uitbreiding van de capaciteit in brede zin, zonder specifieke aandacht voor bepaalde disciplines/opleidingen, laat staan dat macrodoelmatigheid een rol speelt.

4.2.2 Start/Beëindiging opleidingen

'Vindt beoordeling van de macrodoelmatigheid van een opleiding alleen plaats bij de start van een nieuwe opleiding (zoals bijvoorbeeld door beoordeling door de commissie macrodoelmatigheid zoals in Nederland) of kan (de bekostiging van) een opleiding in bepaalde gevallen ook worden gestaakt door de overheid (of alleen door een instelling)? Gebeurt dit in de praktijk ook geregeld? Welke criteria worden in dat geval gehanteerd voor opheffing (het aantal deelnemers, de kwaliteit, of het arbeidsmarktperspectief van de opleiding)?

Het concept macrodoelmatigheid wordt niet gehanteerd in de Engelse context. Instellingen bepalen zelf of ze een nieuwe opleiding starten. Bij de interne overwegingen worden verschillende criteria gehanteerd. De meeste instellingen hebben daar protocollen of templates voor (zie hieronder). Zo zal de arbeidsmarkt een rol spelen als motivator voor instellingen, want in sommige rankings speelt "% graduate employment" een rol. De mogelijkheid van intern kannibalisme zal in overweging worden genomen, evenals sustainability op de langere termijn, de vraag naar de opleiding vanuit het perspectief van de student, en de concurrentiepositie ten opzichte van andere instellingen (inclusief het "succes" van de beoogde opleidingen indien die al worden aangeboden door concurrenten), etc.

Het is dus aan de universiteit zelf om te besluiten een nieuw programma aan te bieden; zelfs in een gebied waarin de universiteit geen expertise bezit. Als dat laatste gebeurt zal dit uiteindelijk in een QAA quality audit (zie hieronder) worden opgemerkt/opgepikt, maar dat kan wel een aantal jaar duren. De instelling loopt dan ook het risico een matige beoordeling in de jaarlijkse National Student Survey voor die opleiding te krijgen. Verder kan het zijn dat in sommige gebieden de professionele (i.e. beroepsgeoriënteerde) accreditatie-organen zullen weigeren een opleiding goed te keuren als de universiteit geen adequate middelen en voorzieningen heeft (er zijn gevallen van dit laatste bekend in de

vocational education – Further education sector). Studenten kunnen in dat geval financiële compensatie opleiden. Er zijn derhalve sterke markt-gerelateerde zaken aan de orde en reputaties staan op het spel.

De belangrijkste factor in het beperken van het opleidingsaanbod is de visie van de universiteit ten aanzien van: (a) de capaciteit en mogelijkheden om een goed programma aan te bieden, en (b) de te verwachten vraag naar de opleiding, gelet op concurrerende instellingen en veranderende voorkeuren van studenten (bijv. natuurkunde lijkt weer in de lift te zitten in Engeland, vanwege enkele populaire Televisie programma's).

Ten tijde van het binaire system (de jaren voorafgaand aan 1993) was er een regionaal goedkeuringsproces voor nieuwe opleidingen in de niet-universitaire sector, maar dit voldeed niet naar tevredenheid omdat het lastig bleek om voorstellen af te wijzen; de instelling wist normaalgesproken meer over de eigen capaciteiten, competenties en marktomstandigheden dan degenen die het voorstel moesten beoordelen. Het starten van een opleidingen werd daardoor vooral een kwestie van het slim invullen van de goedkeuringsformulieren.

4.2.3 *Minority en strategic subjects*

Hoe wordt ervoor gezorgd dat een minimaal aanbod van bepaalde opleidingen in stand blijft (bijvoorbeeld verplicht aanbod van bepaalde opleidingen, aanbesteding)? Hoe wordt ervoor gezorgd dat opleidingen met onvoldoende deelnemers in stand blijven wanneer deze opleiden voor sectoren met tekorten aan werknemers (bijvoorbeeld techniek, zorg of onderwijs)?

Deze kwestie was tot op heden geen belangrijk beleidsissue, maar dit begint wel te veranderen. De overheid maakte zich in het recente verleden zorgen of er voldoende studenten werden opgeleid voor bepaalde sectoren (de *strategically important subjects*). De discussie begon met de sluiting van de Chemie faculteit van de universiteit van Exeter in 2004. Deze leidde tot een verhit debat, met als uitvloeisel een commissie (voorgezeten door Gareth Roberts) die in 2005 een beleid adviseerde aangaande de Strategically Important Subjects in Engeland. Dit beleid werd ingezet en leidde ertoe dat extra aandacht en middelen beschikbaar werden gesteld voor de STEM subjects (Science, Technology, Engineering, Mathematics), *'area studies'* (onder andere gericht op 'kleine' talen als Arabisch, Turks, Japans, Chinees, en *areas* als Oost Europa, het verre Oosten, Midden Oosten), en moderne talen, *land-based studies* en kwantitatieve sociale wetenschappen (o.a. kwantitatieve sociologie). De aanpak gaat echter zoveel mogelijk uit van de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. De HEFCE wordt geacht niet te bemoeizuchtig te zijn en niet te interveniëren in de interne afwegingen van een instelling. Sluiting en afbouw van opleidingen of een afdeling betekent ook niet noodzakelijkerwijs dat een opleiding als kwetsbaar of zelfs van nationaal belang aangemerkt moet worden. Het ingrijpen (zeg, extra ondersteunen) dient alleen te gebeuren als er voldoende aanwijzingen zijn dat er een strategisch belang in het geding is. Interventie zal altijd aanvullend moeten zijn op de 'markt', in die zin dat er niet kunstmatig opleidingscapaciteit in stand wordt gehouden terwijl daarvoor geen vraag naar is.

Ingrijpen zal bij voorkeur in samenspraak met meerdere instellingen moeten worden afgestemd. Een dergelijke aanpak wordt sinds een aantal jaren ook in Schotland doorgevoerd. Daar worden clusters van universiteiten gevormd in een beleid van 'pooling resources' om gezamenlijk opleidingen in de chemie of natuurkunde (maar ook economie) aan te (blijven) bieden. Kritische massa opbouwen – ook in het bijbehorende onderzoek – staat daarbij voorop. Opgemerkt moet worden dat de funding council (de Engelse, zowel als de Schotse) altijd de dialoog zoekt met de vereniging van universiteiten (*Universities UK* – de tegenhanger van de VSNU/HBO-Raad). In Wales is er een beweging op gang gekomen om het aantal universiteiten te verminderen.

In "*Students at the heart of the system*" wordt het nieuwe *fee*-regime uit de doeken gedaan, alsmede de afschaffing van de directe bekostiging (de *teaching grant*) voor veel *arts & humanities* opleidingen. In dit strategiedocument wordt echter geen aandacht besteed aan de arbeidsmarktbehoefte van opleidingen. Men blijft vasthouden aan de idee van een grote mate van vrijheid voor de instellingen wat betreft het opleidingsaanbod en – binnen de instelling – de verdeling van beschikbare plaatsen voor studenten over de opleidingen. Een macrodoelmatigheidsbeleid is er niet. Duplicatie van opleidingen is geen issue. Het ministerie beschouwt duplicatie of overlap geen zaak waar ze iets over te zeggen heeft. De grootste zorg is de *value for money* van het systeem, de *strategic subjects* (STEM opleidingen etc) en enkele *minority subjects*. Er zijn in het verleden potjes met geld daarvoor verdeeld. Recent (in 2008) is de aanpak met betrekking tot de *Strategically Important and Vulnerable Subjects* (SIVS) geëvalueerd (Follett Review). De aanpak werd als succesvol aangemerkt.

4.2.4 Selectie

Als het aantal opleidingsplaatsen beperkt is, hoe worden deelnemers geselecteerd (bijvoorbeeld loting, selectie voor de poort, selectie na de poort)?

Het is aan de instelling om te beslissen of een student wordt toegelaten tot bij voorbeeld een filosofie- dan wel een natuurkunde-opleiding. Om tot een universiteit toegelaten te worden moet een middelbare scholier een C of hoger hebben voor minimaal drie vakken van het *General Certificate of Secondary Education* (GCSE) examen en voor minimaal twee vakken het A Level niveau van het *General Certificate of Education (Advanced level)*. In de praktijk stellen veel universiteiten hogere eisen aan de studenten, al naar gelang de nagestreefde selectiviteit. Het niveau van de A-levels is bepalend voor toelating tot het hoger onderwijs. Selectie vindt dus *voor* de poort plaats. De precieze criteria zijn sterk afhankelijk van de instelling en het type opleiding. Voor veel opleidingen geldt simpelweg hoeveel *A-levels* een student heeft, voor andere opleidingen (muziek, dans, etc.) gelden andere bijkomende criteria.

Er is geen officieel numerus fixus beleid. Elke instelling bepaalt zelf hoeveel studenten zij toelaat. Wel stelt de regering op nationaal niveau quota vast voor het aantal studenten in de medicijnen en tandheelkunde. Voor verpleegkundeopleidingen bestaan contracten tussen de *National Health Service* en afzonderlijke instellingen over het aantal opleidingsplaatsen. Iets soortgelijks bestaat voor de lerarenopleidingen.

4.2.5 Evaluatie MD beleid

Is er iets bekend van de effectiviteit van het macrodoelmatigheidsbeleid of hebben (recente) veranderingen in het macrodoelmatigheidsbeleid plaatsgevonden?

Deze vraag is niet van toepassing. Er bestaat geen macrodoelmatigheidstoets. Het is zelfs zo dat door de in gang gezette wijzigingen in de bekostiging het voor de funding council (HEFCE) nog lastiger zal worden om te sturen in het opleidingsaanbod nu de directe bekostiging minder gaat worden en instellingen nog meer door concurrentie zullen worden gedreven. De vrije krachten van de markt en individueel instellingsbelang zullen meer dan voorheen een rol spelen. Instellingen zullen sterk op hun marktpositie focussen en – naar verwachting – de vraag van studenten scherper in de gaten houden. Kostenbesparingen en efficiencyverbeteringen zullen centraal staan.

De recente veranderingen in de bekostiging houden in dat vanaf zomer 2012 een *Core and Margin* model van kracht wordt wat betreft het aantal door de HEFCE bekostigde studenten. Dit houdt in een competitie om te bieden op een totaal van 20.000 extra plaatsen (de 'margin'). Deze plaatsen zijn in mindering gebracht op het totaal aantal (de 'core') dat HEFCE bekostigt. Een ander element in de versterkte marktwerking is de vrijheid van de instelling om nu zoveel nieuwe studenten als men wil aan te trekken voor zover die studenten kwalificaties (A levels) hebben die liggen op of boven het niveau AAB (voor de hoogste drie A-levels).

De overheid wil het beslag op publieke middelen beperkt houden – allereerst door de 20.000 studenten eerst uit de *core* te halen (het gaat om ongeveer 8% minder te verdelen plaatsen) en daarna te herverdelen over die instellingen die een gemiddeld collegegeld heffen van £ 7.500 of minder (en die onderwijs van goede kwaliteit leveren).

Onder het nieuwe systeem zullen de publieke middelen voor de instellingen meer via de student gaan lopen in de vorm van collegegeld-voorschotten (*up-front tuition loans* – verstrekt door de *Student Loans Company*) en minder via de rijksbijdrage (HEFCE *teaching grant*). Dit betekent dat HEFCE veel minder middelen ter beschikking heeft om te sturen met geld. De studenten in de minder 'dure' tariefgroepen C en D – de opleidingen met geen of een geringe praktijkcomponent (de *Subjects with a studio, laboratory or fieldwork element* in groep C, en de opleidingen zonder praktijk-of veldwerk-componenten in tariefgroep D) zullen geen deel meer uitmaken van de lump sum van HEFCE. Alleen voor tariefgroep A (de *clinical stages of medicine and dentistry courses and veterinary science*) en B (de *laboratory-based subjects*, dat is: *science, pre-clinical stages of medicine and dentistry, engineering and technology*) bestaat voortaan nog directe (maar wel een lagere) overheidsbekostiging.

Vanaf 2012 zullen studenten collegegelden (*graduate contributions*) gaan betalen die maximaal £ 6.000 bedragen (voor een voltijdse Bacheloropleiding)³⁶ met een uitloop naar £ 9.000 voor die instellingen die een 'access agreement' met het *Office for Fair Access* hebben afgesloten. Een access agreement betekent dat de instelling een eigen instellingsbeurs biedt aan studenten uit lagere inkomensgroepen. Eerder was het maximum £ 3.000. Studenten

³⁶ Voor masters studenten zijn de collegegelden reeds gedereguleerd.

kunnen het collegegeld lenen en beginnen met terugbetaling zodra ze meer dan £ 21.000 verdienen.

In het kamp van de universiteiten bestaat zorg over de vraag of de 20.000 extra plaatsen die via de *margin* in een proces van competitie worden verdeeld wel in voldoende mate naar de STEM subjects gaan. Immers de qua collegegeld 'goedkopere' instellingen worden voorgetrokken bij het verdelen van de *margin* en dit zijn instellingen (waaronder Further Education colleges) die niet erg actief zullen zijn op het gebied van de STEM subjects. Er is een parlementaire werkgroep in de House of Lords (Science & Technology Subcommittee) bezig om in deze kwestie te duiken. Er zou bij studenten een verandering in keuzes kunnen optreden die ertoe leidt dat meer studenten opleidingen kiezen buiten de STEM subjects om. De Britse overheid is echter voornemens ook in de komende jaren de *Strategically Important but Vulnerable Subjects* (SIVS), waaronder de STEM, te beschermen. Het is ook aan de instellingen zelf om te beslissen of ze de STEM/SIVS subjects intern met kruissubsidies wil gaan ondersteunen – bij voorbeeld door geld uit de sociale wetenschappen en geesteswetenschappen over te hevelen (omdat daar de collegegelden wellicht zelfs hoger zijn dan de kosten per student). Of dat gebeurt en hoe dat door studenten zal worden gepercipieerd is niet te voorspellen.

De HEFCE heeft uitgesproken erop toe te zien dat opleidingen die extra geld ontvangen dat geld ook voor de afgesproken doelen inzetten. Een deel van de steun die HEFCE kan geven verloopt ook via de onderzoeksbekostiging en de bekostiging (beurzen) van masters studenten.

4.2.6 Instellingsbeleid

Wat is binnen de hoger onderwijsinstellingen de rol van een (eventuele) Raad van Toezicht/Governing Board bij de strategische besluitvorming rondom het opleidingsaanbod? Wat zijn de belangrijkste bestuurlijke actoren en mechanismen bij de interne besluitvorming rondom nieuwe opleidingsinitiatieven? Hoe komt op strategisch niveau de besluitvorming over het opleidingsaanbod tot stand?

Het zal vooral de senaat (*Senate*) zijn die een belangrijke invloed heeft op het opleidingsaanbod, vooral daar waar het de academische inhoud en kwaliteit betreft. Uiteindelijk zal de governing body (*Council, Board of Governors*) een beslissing dienen te accorderen - ook al is het alleen maar het goedkeuren van de begroting, inclusief start nieuwe opleiding). Hoe groot de rol van de *Governing body* precies is, is moeilijk te zeggen – dit verschilt van geval tot geval. Waar het kleine aanpassingen betreft in het opleidingsaanbod (bijvoorbeeld een nieuwe opleiding die in belangrijke mate een variant is van een bestaande opleiding), zal de inmenging zeer beperkt zijn. Gaat het echter om de start van een dure opleiding (infrastructuur, laboratoria, onderwijscapaciteit, etc.), denk bijvoorbeeld aan de start van een *medical school*, dan ligt het voor de hand dat de *governing body* al in de beginfase wordt betrokken bij de planning en besluitvorming.

Normaalgesproken (ook in een kleine instelling) is de *governing body* niet betrokken bij een beslissing om een nieuwe opleiding te beginnen op een gebied waar een faculteit al actief

is. Maar als de opleiding op een gebied ligt waar de universiteit nog geen aanbod bezit zal het voorstel naar de *Council* gaan. Dit is in de meeste Engelse universiteiten het geval. Als het een strategische beslissing is gaat het voorstel naar de *governing body*, maar anders gaat het voorstel hooguit naar de senaat (of wordt het in een grote universiteit slechts ter kennisgeving naar de senaat gestuurd door de faculteit) in het kader van de *course approval procedure*.

Er is in Engeland geen accreditatieorganisatie die lijkt op de Nederlands/Vlaamse NVAO. Wel is er een Quality Assurance Agency (QAA) die institutionele audits uitvoert (*Institutional Reviews*). Dit zijn meta-evaluaties van de voorzieningen en procedures die een instelling heeft ten aanzien van de interne kwaliteitszorg. Alle nieuwe opleidingen van een instelling gaan binnen die instelling door een proces van validatie alvorens ze worden toegelaten en aangeboden. Elke vijf jaar ondergaan opleidingen een periodieke review waarbij nationale standaarden worden gehanteerd die moeten verzekeren dat de opleiding voldoet aan de academische eisen. Dit doet de instelling zelf en de QAA controleert hierbij regelmatig of deze procedures aan de maat zijn. De QAA checkt de procedures aan haar UK *Quality Code for Higher Education*. Als een opleiding tot een geregistreerde, erkende beroepskwalificatie leidt (bijv. verpleegkundige, ingenieur) dan zal deze worden gevalideerd door een erkende organisatie (een *Professional, Statutory or Regulatory Body*, PSRB).

De QAA publiceert de *institutional audits* en maakt regelmatig een overzicht van de situatie in het VK wat betreft het ontwerpen en goedkeuren van nieuwe opleidingen - de *Validation and approval of new provision*. Doel van de audit/review is: *'Higher education providers have in place effective processes to approve and periodically review the validity and relevance of programmes'*.

Aandachtspunten (*indicators*) volgens de UK *Quality Code for Higher Education* (2011) bij de QAA evaluatie zijn onder andere:

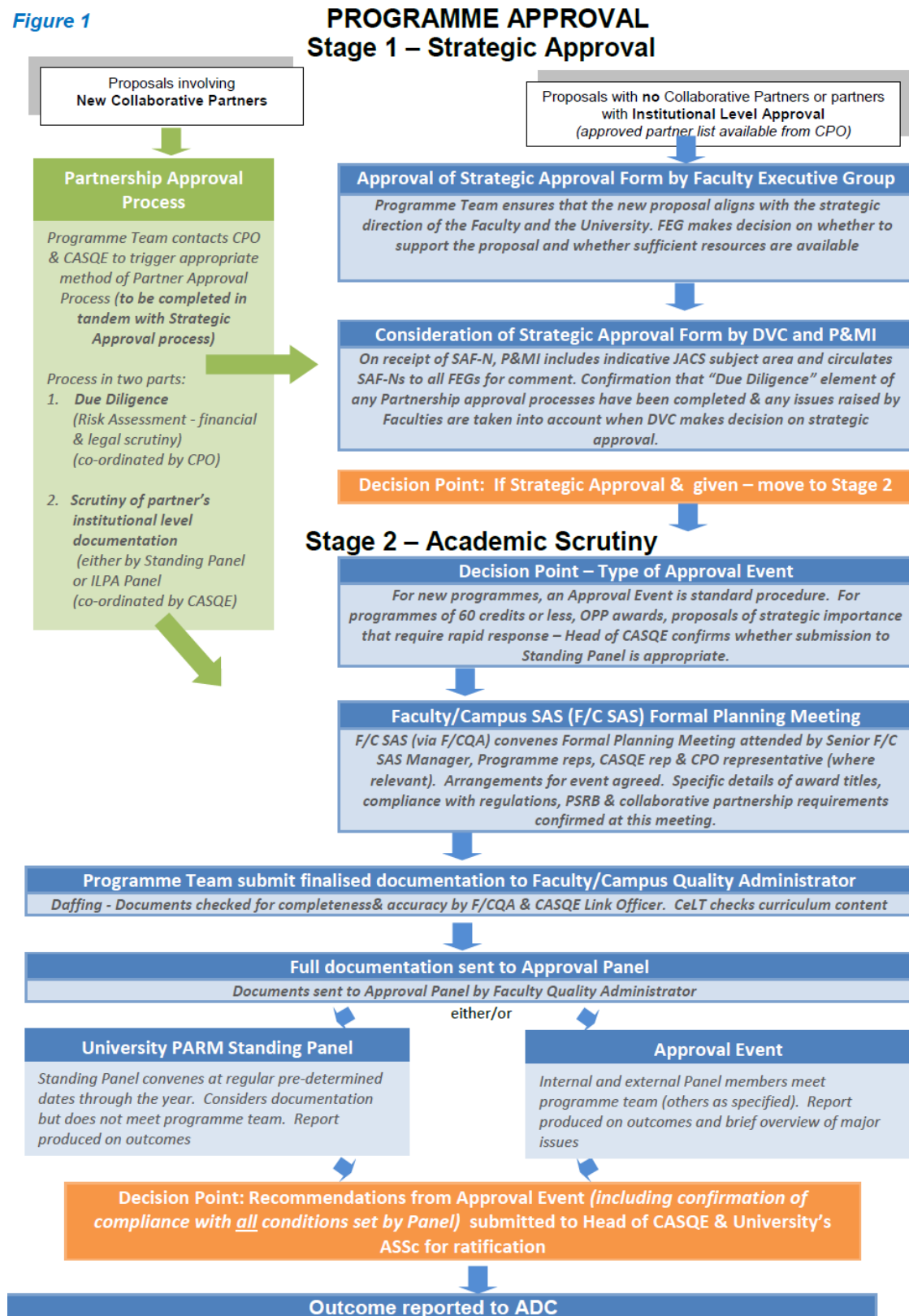
- *Indicator 2*
Institutions ensure that the overriding responsibility of the academic authority (forexample senate or academic board) to set, maintain and assure standards is respected and that any delegation of power by the academic authority to approve programmes is properly defined and exercised.
- *Indicator 3*
Institutions make use of external participation at key stages for the approval of programmes, as independence and objectivity are essential to provide confidence that the standards and quality of the programmes are appropriate.
- *Indicator 4*
Approval processes are clearly described and communicated to those who are involved in them.
- *Indicator 5*
Institutions publish, or make available, the principles to be considered when programmes are designed and developed, the fulfilment of which will be tested at the approval stage.
- *Indicator 6*

Institutions ensure that programme approval decisions are informed by full consideration of academic standards and of the appropriateness of the learning opportunities which will be offered to students, and that:

- the final decision to approve a programme is taken by the academic authority, or a body acting on its behalf that is independent of the academic department, or other unit that offers the programme, and has access to any necessary specialist advice
- there is a confirmation process, which demonstrates that a programme has fulfilled any conditions set out during the approval process and that due consideration has been given to any recommendations.

Hieronder is een voorbeeld gegeven van de *programme approval procedure* aan de Manchester Metropolitan University.

Figure 1



DVC= Deputy Vice Chancellor.

P&MI: Planning & Management Information.

5 Zweden

5.1 Introductie

Het Zweedse hoger onderwijssystem bestaat voornamelijk uit universiteiten en een aantal meer gespecialiseerde colleges. Er zijn 13 publieke universiteiten, 20 publieke “university colleges” (högskolor) en 3 private universiteiten (Chalmers University of Technology, Stockholm School of Economics en Jönköping University). Daarnaast zijn er nog 11 andere private tertiaire onderwijsinstellingen³⁷. Het grootste deel van de publieke bekostiging van hoger onderwijs verloopt via het Ministerie van Onderwijs en Onderzoek. Aanvullende R&D bekostiging loopt via de “open procedures” van de research councils, sectorale agentschappen, een “research foundation” (semipubliek en privaat), de EU en vanuit de industrie.

In principe hebben het Parlement (*Riksdag*) en het Ministerie van Onderwijs en Onderzoek de verantwoordelijkheid voor hoger onderwijs en onderzoek. Dat komt tot uitdrukking in het feit dat publieke hoger onderwijsinstellingen de status hebben van publieke agentschappen die direct aan de overheid (regering) rapporteren. Het Zweedse hoger onderwijs wordt gereguleerd door de “Higher Education Act” en de “Higher Education Ordinance”, de wet en de meer gedetailleerde regelgeving. Binnen de basisregels opgesteld in de Higher Education Act en Ordinance hebben hoger onderwijsinstellingen relatief veel vrijheid wat betreft hun eigen organisatie, middelenbesteding en programma-aanbod.

Programma-aanbod en accreditatie

Wat betreft het programma-aanbod gelden de volgende basisregels. Naast het feit dat er twee typen instellingen zijn - universiteiten en universitaire-colleges – zijn er ook twee typen graden: 1) algemene graden, en 2) professionele graden.³⁸ Zweedse universiteiten kunnen algemene graden aanbieden binnen de eerste cyclus (university diplomas en Bachelors' degrees), tweede cyclus (eenjarige en tweejarige Masters' degrees), en derde cyclus (licentiate en doctoral degrees). University colleges mogen graden aanbieden in de eerste cyclus, alsook eenjarige Masters' programma's. Enkele university colleges mogen ook tweejarige Masters' degrees en derde cyclus degrees binnen een specifiek disciplinair domein aanbieden.

Alle hoger onderwijsinstellingen moeten worden geaccrediteerd door de Högskoleverket – de *Swedish National Agency for Higher Education* om professionele graden aan te mogen

³⁷ Zie: Högskoleverket (2011): *Swedish universities & university colleges. Short version of annual report 2011*. Stockholm: Swedish National Agency for Higher Education.

³⁸ Zie Higher Education Ordinance <http://www.hsv.se/lawsandregulations.html>

bieden.³⁹ Dit betekent dat het recht om graden te verlenen min of meer een algemeen recht is voor erkende hoger onderwijsinstellingen, terwijl het recht om professionele graden te verlenen meer specifiek is. Dit betekent dat een hoger onderwijsinstelling de mogelijkheid heeft een programma in een willekeurige discipline aan te bieden zolang de instelling het recht heeft om de algemene graden binnen die cyclus te verstrekken. Dat heeft dus verstrekende gevolgen voor de wijze waarop met het macro-doelmatigheidsvraagstuk wordt omgegaan.

5.2 Bekostiging

Het parlement stelt op voorstel van het ministerie jaarlijks het totale budget vast voor het hoger onderwijs en onderzoek, zowel voor de hoger onderwijssector als geheel als voor iedere individuele hoger onderwijsinstelling. Er wordt daarbij gewerkt met een apart budget voor hoger onderwijs en een apart budget voor onderzoek. Beide budgetten worden als een lumpsum aan de instellingen toegewezen waarbij er binnen ieder budget volledige bestedingsautonomie geldt. Maar er mogen geen delen van het budget voor onderwijs worden ingezet voor onderzoeksdoeleinden en vice versa.

Het operationele budget voor het hoger onderwijs in Zweden was in 2009 SEK 54 miljard (ongeveer 6 miljard Euro); dat is 1.6 procent van het Zweedse BNP. Hoger onderwijs wordt voornamelijk publiek gefinancierd: 88% van de financiële middelen in het hoger onderwijs komen uit publieke bronnen. De publieke bekostiging die direct aan de universiteiten en colleges worden toegekend voor onderwijs en onderzoek bedraagt ongeveer 65% van de totale inkomsten van de hoger onderwijsinstellingen. De overige inkomsten van hoger onderwijsinstellingen bestaan vooral uit externe bekostiging voor onderzoek en contractwerk. De belangrijkste externe financiers zijn publieke instellingen, zoals de research councils, sectorale organisaties en lokale autoriteiten. Er zijn momenteel geen collegegelden toegestaan in het hoger onderwijs in Zweden.

Als onderdeel van de hoger onderwijshervormingen in 1993 is er een nieuw bekostigingsmodel voor undergraduate onderwijs ingevoerd. Sindsdien worden universiteiten en colleges hoofdzakelijk bekostigd op grond van het aantal ingeschreven studenten en hun prestaties.

De directe publieke bekostiging voor de operationele onderwijskosten wordt als lumpsum toegekend aan de instellingen. De bekostiging is gebaseerd op tarieven per student (in FTE) en per door de student geleverde prestatie. In dit model representeert één voltijdstudent 1 FTE student voor de bekostiging. De studieprestaties worden berekend in termen van jaarlijkse prestatie-equivalenten op grond van het aantal behaalde credits (EC). In de praktijk komt het erop neer dat één FTE studieresultaat gelijk staat aan één voltijdse student die alle vereiste credits in 1 jaar haalt. Met andere woorden: 60 behaalde EC tellen als 1 FTE studieprestatie. Deze bedragen per student en prestatie kennen verschillende

³⁹ Högskoleverket (2011): *The Swedish national higher education' quality evaluation system 2011-2014*. Stockholm: Swedish National Agency for Higher Education.

tarieven voor studenten in verschillende disciplines/vakgebieden. De tarieven zijn gelijk voor alle hoger onderwijsinstellingen.

Er wordt gewerkt met gerealiseerde aantallen (FTE) studenten en studieresultaten om het jaarlijkse budget te berekenen. Het jaarlijkse budgetplafond van iedere instelling is doorgaans sterk gebaseerd op het toegekende bedrag in het voorgaande jaar. Pas achteraf wordt afgerekend op basis van de gerealiseerde aantallen en resultaten.

Aan het begin van ieder jaar (januari/februari/maart) rapporteert iedere hoger onderwijsinstelling het aantal gerealiseerde FTE studenten en studieresultaten per 31 december van het afgelopen fiscale jaar. In aanvulling daarop monitoren alle instellingen gedurende het jaar het aantal studenten en de studieresultaten. Hierover wordt drie maal per jaar aan het ministerie gerapporteerd zodat er zicht ontstaat of instellingen afstevenen op een tekort of surplus aan studenten, resultaten en budget. Daarbij maken de instellingen ook een vooruitblik voor de komende 3 jaren om zo in te schatten wat de budgettaire behoeften in de toekomst zullen zijn.

Wat betreft het budget alsmede de geplande aantallen studenten en studieresultaten kan het parlement besluiten om het budget te verruimen en eventueel extra studieplaatsen en budget beschikbaar te stellen, meestal voor specifieke instellingen.

Op grond van disciplinaire kostenstructuren wordt gewerkt met 15 verschillende bekostigingsstarieven. De geesteswetenschappen en sociale wetenschappen hebben het laagste tarief, terwijl de kunsten (fine arts) het hoogste tarief kennen (14 keer hoger). De tarieven en relatieve gewichten worden jaarlijks door het parlement vastgesteld en gepubliceerd.

Interessant voor de macrodoelmatigheidsvraag is dat in Zweden wordt gewerkt met zogenaamde capaciteitsbekostiging met daarbinnen heel veel vrijheid voor de individuele instellingen. Binnen het bekostigingsplafond per instelling kan iedere instelling zelf de studentenaantallen over verschillende programma's verdelen en de inzet van middelen intern (voor onderwijs) bepalen. Dit betekent dat er geen caps of targets per discipline zijn. Instellingen kunnen intern dus studentenaantallen uitwisselen tussen opleidingen en disciplines. In de praktijk wijken instellingen nauwelijks af van hetgeen zij met het ministerie afspreken en wat zij in de voorgaande jaren aan disciplinaire mix hebben aangeboden. Dat is ook logisch omdat een verhoging van het aantal dure studenten ten koste van goedkope studenten wel meer kost maar binnen het bekostigingsplafond niet meer oplevert. Andersom geldt dat als men meer goedkope studenten opleidt dan afgesproken en minder dure studenten, men bij de eindafrekening minder geld ontvangt.

Iedere hoger onderwijsinstelling heeft jaarlijks overleg met het Ministerie van Onderwijs en Onderzoek over het jaarlijks toe te kennen budget. Dit is een relatief open dialoog over de doelstellingen en ambities van de instelling op verschillende terreinen, zoals het aantal studenten en studieresultaten en welke aantallen zullen worden bekostigd binnen de verschillende bekostigingscategorieën. In dit overleg kan onderhandeld worden over verhogingen in het totaal aantal te bekostigen studenten en de resultaten, hetzij op systeemniveau of voor afzonderlijke instellingen dan wel disciplines/ studieprogramma's.

Hierbij moet wel worden bedacht dat groei slechts in uitzonderingsgevallen wordt toegestaan en bekostigd. Zowel het ministerie als het parlement zijn hierin redelijk restrictief, vooral ook omdat veel instellingen beneden hun bekostigingsplafond uitkwamen. In uitzonderingsgevallen kunnen extra “taakopdrachten” leiden tot een specifiek extra budget voor een hoger onderwijsinstellingen en/of specifieke (nieuwe) programma’s. Recentelijk is er een tijdelijke verhoging van het aantal studieplaatsen met 10.000 toegestaan en bekostigd om de effecten van de economische crisis (werkloosheid) op te vangen. Deze extra studieplaatsen zijn via de specifieke toewijzingen aan een aantal instellingen vergeven.

Als een instelling zijn targets voor het maximaal aantal bekostigde FTE studenten of FTE studieresultaten niet haalt, dan krijgt deze niet de volledige bekostiging, maar wordt er naar rato gekort. Als een instelling meer FTE studenten en betere FTE studieresultaten heeft dan afgesproken, dan krijgt deze daarvoor geen additionele middelen; bij forse overschrijdingen kan er zelfs gekort worden. Om dergelijke fluctuaties enigszins te dempen kan een instelling 10% van zijn targetbedrag overdragen naar de volgende jaren voor het geval dat dan de targets niet worden gehaald. Dat betekent dat instellingen die niet aan hun budgetplafond komen het eventuele surplus van voorgaande jaren kunnen inzetten om niet te worden gekort. Instellingen die meer studenten hebben dan het begrotingsplafond toestaat, kunnen eventueel eerdere tekorten inzetten om korting te voorkomen.

Een belangrijk element in het Zweedse systeem is dat, hoewel het hele model met studentenaantallen en tarieven rekent, het eindbedrag dat instellingen ontvangen niet een veelvoud is van het aantal studenten/prestaties en de tarieven, maar het budgettaire plafond en de mate van onder- of overschrijding daarvan.

5.2.1 Bekostiging in relatie tot het aantal deelnemers en arbeidsmarktrelevantie

Binnen het per instelling afgesproken bekostigingsplafond en hun autoriteit om bepaalde graden aan te bieden kunnen instellingen zelf bepalen welke opleidingen en vakken zij aanbieden. De overheid heeft wel aangegeven dat de opleidingen en vakken aan moeten sluiten bij de vraag vanuit studenten en de arbeidsmarkt, maar hoe dat precies tot stand moet komen is niet gespecificeerd. Daarnaast kan een opleiding wel arbeidsmarktrelevantie hebben, maar als er geen studenten zijn die de opleiding volgen is er een ander probleem. Er gelden geen regels wat betreft het minimum of maximum aantal deelnemers voordat een opleiding kan worden gestart of moet worden gesloten.

Dit betekent dat als een instelling een bepaald type graad aan mag bieden, zij elk programma dat tot een dergelijk diploma leidt mag aanbieden. Zo’n programma wordt echter niet bekostigd als daardoor het aantal studieplaatsen boven het overeengekomen aantal bekostigde studieplaatsen uitkomt. Als de animo van studenten binnen een bepaald domein daalt kan men dus overwegen een nieuwe opleiding in dat domein aan te bieden.

5.2.2 Momenten van macrodoelmatigheidsvragen

Zoals aangegeven bepaalt in principe de instelling zelf welke programma's worden aangeboden en worden gesloten. Daar gelden geen overheidsregels voor. Sinds de bekostiging van de instellingen niet meer gekoppeld is aan individuele programma's is er ook geen situatie waarin de bekostiging wordt teruggetrokken voor bepaalde programma's om redenen van kwaliteit, teruglopende studentenaantallen of een slecht arbeidsmarktperspectief.

Instellingen kunnen natuurlijk zelf wel bestaande opleidingen opheffen, maar dat gebeurt maar heel zelden omdat men binnen de quota met aantallen studenten kan schuiven (compenseren) en omdat men uiteraard met een bepaalde staf zit die niet zo maar kan worden wegbezuinigd. Daarnaast zullen de instellingen willen voorkomen dat ze quota verliezen.

5.3 Minimum aanbod van opleidingen

In Zweden wordt er geen aparte bekostiging verstrekt om ervoor te zorgen dat bepaalde "impopulaire" programma's kunnen voortbestaan. Ook al bestaat er een serieuze arbeidsmarktbehoefte, dan nog bepaalt de vraag van studenten in grote mate welke programma's er wel en niet worden aangeboden. Als er in bepaalde gebieden sprake is van een tekort aan afgestudeerden – bijvoorbeeld in pre-school leraren en enkele ingenieursrichtingen – dan probeert de overheid het probleem te adresseren met informatie aan (toekomstige) studenten. Sommige universiteiten zijn wel verplicht om cursussen te geven in bepaalde vreemde talen – zoals Somali en Roemeens – maar daar bestaat geen afzonderlijke overheidsbekostiging voor.

In 2010-2011 is in de begroting een uitzondering gemaakt door de overheid: door een herallocatie van middelen is het aantal studieplaatsen voor lerarenopleidingen alsmede voor de medische opleidingen verhoogd om daar binnen enkele jaren meer diploma's af te kunnen geven.

5.4 Selectie van studenten

Het Zweedse hoger onderwijs wordt gekenmerkt door een algemeen toelatings- en selectiesysteem, waarbij algemene toelatingseisen en meer specifieke selectiecriteria een rol spelen. De belangrijkste selectie vindt plaats bij de toegang tot de opleidingen van de eerste cyclus, zoals bachelor degree programma's. De algemene toegangseisen zijn (Högskoleverket, 2011c):

- Het hebben afgerond van één van de verschillende vormen van upper-secondary education (hetzij via regulier dagonderwijs of via volwasseneneducatie).
- Men moet voldoende hebben gescoord op Zweeds (of Zweeds als 2^e taal), Engels en wiskunde.
- Men moet 25 jaar of ouder zijn met minimaal 4 jaar werkervaring

- Men moet een inwoner zijn van Zweden, Denemarken, Finland, IJsland of Noorwegen.

Daarnaast kan per programma een aantal door de Högskoleverket erkende specifieke vereisten worden gesteld wat betreft de vakken waarin men met goed gevolg examen in heeft gedaan in het secundair onderwijs.

Omdat het aantal studieplaatsen beperkt is worden studenten voor nagenoeg alle studieprogramma's geselecteerd. Het aantal beschikbare studieplaatsen wordt toegekend aan de beste studenten op grond van hun cijfers, hun resultaten in de Zweedse *Scholastic Aptitude Test* of eigen criteria van de instelling. Minimaal een derde van de studieplaatsen moet worden toegekend op grond van cijfers, doorgaans voor bepaalde vakken die van belang zijn voor het studieprogramma wat men wil volgen. Ook de resultaten van de *Scholastic Aptitude Test* moeten worden gebruikt voor het vullen van minimaal een derde van de toe te kennen studieplaatsen. De eigen criteria gelden voor het restant van de studieplaatsen (dus maximaal een derde). Hierbij kan men denken aan aanvullende testen (bijvoorbeeld voor motivatie), eerder verworven competenties of andere objectieve omstandigheden die relevant zijn voor het betreffende studieprogramma. Aan studenten die van een ander hoger onderwijsprogramma overstappen mogen extra toegangseisen worden gesteld in de vorm van het hebben behaald van enkele specifieke hoger onderwijs vakken die relevant zijn voor het beoogde programma.

5.5 Effectiviteit van macrodoelmatigheidsbeleid ⁴⁰

In Zweden bestaat niet het idee dat het systeem leidt tot serieuze beperkingen of een ongebreidelde groei van nieuwe opleidingen. Afhankelijk van de fase waarin de universiteit of het college zich bevindt wordt er door de onderwijsinstelling geprobeerd om in meer of mindere mate nieuwe opleidingen aan te bieden. Als er in bepaalde richtingen vraag is vanuit studenten en/of de arbeidsmarkt, dan kan een instelling besluiten om een nieuwe opleiding aan te bieden. Als het een "algemene graad is" dan heeft men geen externe toestemming nodig. Het is dan wel handig als men met het ministerie (en parlement) heeft overlegd of hiervoor eventueel extra bekostiging aanwezig is. Zoals gezegd is de overheid daar de laatste jaren restrictief in. Dat betekent dat men voor het openen van een nieuw programma zal moeten kijken of er niet elders (binnen hetzelfde domein) een programma kan worden afgebouwd of dat men elders minder studenten heeft zodat men binnen de grenzen blijft van het totaal aantal studenten en studieplaatsen dat wordt bekostigd.

In de laatste jaren is er wel een bewustwording ontstaan van een opkomende behoefte aan medische studenten. In de meest recente begroting heeft de overheid daarom voorgesteld om de bekostiging zodanig te wijzigen en te herverdelen dat instellingen met het recht om

⁴⁰ Informatie verkregen van: (1) Per Magnusson (Deputy Director, Division for Higher Education, Ministry of Education and Research, Stockholm) en (2) Lars Rydberg (Director for Planning, Linköping University, Linköping).

medische graden af te geven (in bepaalde richtingen) extra middelen zullen krijgen en zo meer studieplaatsen aan kunnen bieden. Dit is ook gebeurd bij de lerarenopleidingen.

De geraadpleegde deskundigen geven aan dat hoger onderwijsinstellingen niet snel studieprogramma's sluiten. Dat gebeurt zelden en als het al gebeurt dan pas na een aantal jaren. Men zal een opleiding moeten afbouwen door te stoppen met de opname van eerstejaarsstudenten en vervolgens wachten tot de laatste studenten zijn afgestudeerd. Daarnaast heeft men te maken met zittend personeel dat niet zomaar kan worden ontslagen.

5.6 Besluitvormingscompetentie aangaande nieuwe opleidingen

Wie er beslist over het opzetten van nieuwe studieprogramma's verschilt van instelling tot instelling. Volgens de Higher Education Act (Hoofdstuk 2) moet het College van Bestuur (Board of Governors) van een hoger onderwijsinstelling alle operationele beslissingen overzien en daar de verantwoording voor nemen. In de praktijk zal dit wel gebeuren bij de kleinere instellingen, maar binnen de grote universiteiten worden de beslissingen om een studieprogramma op te zetten of te sluiten genomen door het management (de Faculty Board) van de afzonderlijke faculteit.

Of er binnen een bepaald domein (discipline) behoefte is aan een nieuwe opleiding wordt vastgesteld op het facultaire niveau. Als er het idee bestaat dat er voldoende behoefte is vanuit de arbeidsmarkt en een vraag bij potentiële studenten, dan kan het idee van een nieuw programma worden aangekaart en uitgewerkt. Dit zal goed moeten worden voorbereid, met het nodige lobby werk (bij ministerie en parlement voor bekostiging, bij werkgevers, etc.). Vervolgens moet het plan binnen de Faculty Board worden goedgekeurd. De Faculty Board (FB) bestaat uit de Decaan, enkele academici, studenten en enkele externe vertegenwoordigers vanuit de maatschappij. Als de FB akkoord gaat moet het plan worden goedgekeurd door de University Board. Deze bestaat uit de Vice-Chancellor, enkele facultaire vertegenwoordigers, enkele studenten en een meerderheid aan vertegenwoordigers vanuit het maatschappelijke veld. Daarbij wordt dus gecheckt of er daadwerkelijk een maatschappelijke- en arbeidsmarktbehoefte is aan het nieuw voorgestelde programma.

Zweedse universiteiten en universitaire colleges hebben geen Raad van Toezicht omdat de externe vertegenwoordiging is gegarandeerd in de Faculty Board en (met een meerderheid) in de University Board. Deze externe vertegenwoordigers moeten de arbeidsmarkt-relevantie van (nieuwe) opleidingen voldoende garanderen.

In het geval dat een instelling een nieuw professioneel programma wil starten moet goedkeuring (accreditatie) worden gevraagd aan de Högskoleverket. Die beoordeelt dan of er niet alleen voldoende arbeidsmarkt-relevantie is, maar ook of de instelling de capaciteit heeft om het programma op kwalitatief goede wijze en niveau aan te bieden met voldoende gekwalificeerde docenten, bibliotheekvoorzieningen en benodigde infrastructuur, en of een duidelijk toelatingsbeleid wordt gevoerd.

Bijlage: Conclusies uit de studie van Huisman *et al.* Regulating the Programme Supply

Een studie van Huisman *et al* verschenen in 2003 vergelijkt de beleidsarrangementen wat betreft de regulering van het opleidingsaanbod tussen Schotland, Vlaanderen, Denemarken, Australië, Finland en Nederland. Dit levert de volgende conclusies op:

1. Er zijn in het algemeen drie typen arrangementen te onderscheiden naar de mate van overheidsbemoeienis met het opleidingsaanbod. Vlaanderen valt (net als Nederland) in de categorie van sterke bemoeienis met de doelmatigheid en transparantie van het aanbod. Denemarken en Finland passen in de categorie van beperkte bemoeienis met de regulering van het aanbod. Schotland en Australië horen in de categorie van (zeer) geringe bemoeienis met de regulering van het aanbod: het organiseren van het aanbod is de verantwoordelijkheid van de individuele instelling.
2. Macrodoelmatigheid en transparantie van het aanbod is alleen een expliciet punt van beleid en discussie in Vlaanderen. In de andere stelsels behoren deze termen niet tot het beleidsvocabulaire.
3. Gemeenschappelijke elementen in de overheidsregulering zijn het classificeren van het aanbod en het instellen/verordenen van kwaliteitszorgsystemen.
 - 3a) In alle stelsels wordt het opleidingsaanbod geassocieerd in registers of classificatieschema's. De overheid ontwerpt deze registers/classificatieschema's (of laat deze ontwerpen) en vraagt de instellingen aan te geven waar de afzonderlijke opleidingen gepositioneerd moeten worden.
 - 3b) In alle stelsels spelen kwaliteitszorgsystemen een zekere rol in het opleidingsaanbod. Dergelijke systemen zorgen ervoor dat een te lage kwaliteit consequenties kan hebben voor het aanbod. Die consequenties variëren van informele druk op de instelling tot het stopzetten van de bekostiging.
4. In het algemeen worden er in 2003 geen discussies gevoerd over de regulering van het opleidingsaanbod, waarbij moet worden opgemerkt dat in een aantal stelsels hervormingen zijn doorgevoerd in de structuur van het aanbod (o.a. in reactie op de Bologna Verklaring). Effecten van die hervormingen – inclusief repercussies voor de regulering van het aanbod – waren ten tijde van het schrijven van het rapport - nog niet zichtbaar.
5. In een aantal landen worden door de overheid instrumenten ingezet, die indirect consequenties hebben voor het gedrag van de instellingen met betrekking tot het opleidingsaanbod. Deze instrumenten zijn voornamelijk financieel van karakter.

In Schotland en Australië vormt de bekostiging van een maximum aantal studentplaatsen per instelling een belangrijke prikkel voor de instellingen om op efficiënte en effectieve wijze het aanbod te organiseren. In Denemarken vormt de bekostiging van actieve studenten een belangrijke prikkel om vooral aandacht te besteden aan de kwaliteit van het onderwijs en de onderwijsbegeleiding. In Finland wordt indirect gestuurd door contracten die, onder andere, afspraken over de in- en uitstroom vastleggen.