

Retoriek of rationeel beleid: deelname en deelnamebeleid in internationaal perspectief

Frans Kaiser
(f.kaiser@utwente.nl) en Egbert de Weert zijn als onderzoekers verbonden aan het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente

Nederland streeft naar een deelname aan het hoger onderwijs in de richting van 50% in 2010. Ook in andere landen zijn concrete en vrij ambitieuze doelstellingen geformuleerd. Dit artikel gaat na waar Nederland internationaal staat, waarbij als 'benchmark'-landen Finland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Japan en de Verenigde Staten (Massachusetts) fungeren. Na enige cijfermatige analyses waarbij ook aandacht is voor definities en problemen bij internationale vergelijkingen, worden factoren besproken die de ontwikkeling van het deelnameniveau bepalen, alsmede de mogelijkheden om via overheidsbeleid de deelname te beïnvloeden. Het recente advies van de Onderwijsraad over dit onderwerp wordt tevens in de discussie betrokken.

INLEIDING

In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen het vraagstuk van de participatiegraad in het hoger onderwijs op de politieke agenda gezet. Voor het eerst in jaren is er een streefcijfer geformuleerd: 'Nederland streeft naar een deelnameniveau in de richting van 50 procent in 2010 waarmee Nederland aansluit bij de doelstellingen van het Verenigd Koninkrijk en Zweden' (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 2004, 47). Deze kwantitatieve doelstelling wordt in het kader van het behoud van de internationale concurrentiepositie geplaatst. Om in de pas te blijven met andere Europese landen moet het deelnameniveau stijgen, aldus het HOOP.

Het is in eerste instantie onduidelijk wat onder het deelnameniveau moet worden verstaan. Pas in een van de bijlagen bij het HOOP, *Kennis in Kaart*, wordt een berekening van het huidige deelnameniveau gesuggereerd: 'het percentage van een cohort dat voor het dertigste levensjaar naar het hoger onderwijs gaat'. Op welke wijze het deelnameniveau uiteindelijk gemeten zal worden, is niet concreet aangegeven. De onduidelijkheid over het 50%-streefcijfer wordt nog vergroot door een opmerking die direct na de presentatie van het streefcijfer in het HOOP 2004 staat: 'het is een grote opgave

om te zorgen voor meer hoger opgeleiden'. De doelstelling is geformuleerd in termen van deelnameniveau (naar later blijkt moet dit worden gelezen als een bepaald niveau van instroom in het hoger onderwijs), maar deze 'uitstroom georiënteerde' uitspraak heeft ertoe geleid dat menigeneen de doelstelling in uitstroomtermen is gaan opvatten: naar 50% hoger opgeleiden in 2010.

Ook andere landen hebben een 50%-doelstelling geformuleerd. In het Verenigd Koninkrijk en Zweden heeft de doelstelling betrekking op de instroom, terwijl in Finland het streven erop gericht is dat minimaal 50% van de bevolking in de leeftijd van 30-34 jaar een hogeronderwijsdiploma heeft. In de meeste landen is de 50%-doelstelling overigens niet enkel ingegeven door de internationale concurrentiepositie en de bijdrage van het hoger onderwijs aan de economische ontwikkeling, maar ook gericht op deelname van achterstandsgroepen. Afgezien van het potentieel dat in die groepen besloten ligt te gebruiken, draagt een verhoogde deelname bij aan de sociale samenhang en voorkoming van maatschappelijke uitsluiting.

Vanwege de internationale inbedding van de 50%-doelstelling wordt in dit artikel een beeld geschetst van de ontwikkeling van de deelname aan het hoger onderwijs in een aantal landen. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Waar staat Nederland (internationaal) als het gaat om het deelnameniveau in het hoger onderwijs? Is het zo zorgelijk als beleidsmakers ons willen doen geloven?
- Welke factoren bepalen de ontwikkeling van het deelnameniveau? Welke beleidsmaatregelen worden genomen om de deelname te beïnvloeden?

De landen waarmee Nederland wordt vergeleken zijn het Verenigd Koninkrijk en Zweden, die in het HOOP worden genoemd als 'benchmarks', en daarnaast de wereldwijde voortrekkers Finland, Japan en de Verenigde Staten, in het bijzonder de staat Massachusetts. Voor elk van deze landen is cijfermatige informatie op systeemniveau verzameld over de periode vanaf 1990 en is het beleid dat in die landen gevoerd wordt om de deelname aan het hoger onderwijs te stimuleren in kaart gebracht. (Zie voor meer gedetailleerde statistische gegevens: Kaiser, Kaulisch, Salerno & De Weert, 2005a.)

In het navolgende worden eerst enkele kernbegrippen die in de discussie over de 50%-doelstelling een rol spelen op een rij gezet en de belangrijkste kenmerken van het hogeronderwijssysteem in de onderzochte landen beschreven. Aansluitend wordt cijfermatig materiaal gepresenteerd over de belangrijkste stromen van studenten door het hogeronderwijssysteem. Vervolgens wordt ingegaan op enkele factoren die van invloed zijn op het deelnameniveau en verschillen tussen landen kunnen verklaren.

Ten slotte worden enige aangrijpingspunten voor deelnamebeleid in algemene zin besproken, waarbij het advies dat de Onderwijsraad (2005) over de 50%-doelstelling heeft uitgebracht in deze beschouwing wordt betrokken.

KERNBEGRIPPEN EN SYSTEEMKENMERKEN

De kernbegrippen in de discussie over de 50%-doelstelling hebben betrekking op de stroom van jonge mensen die door het hogeronderwijsstelsel naar de arbeidsmarkt trekt. De volgende stromen en stadia zijn daarbij te onderscheiden: instroom, deelname, uitstroom, uitval en opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking.

Instroom: het aantal personen dat voor het eerst in het hoger onderwijs instroomt. Mensen die al eens eerder ingeschreven zijn geweest aan een hogeronderwijsinstelling (tijdelijk gestopt of omgezwaaid) horen dus niet in deze categorie thuis. Dat betekent dat instroom in een masterdiploma niet als instroom in het hoger onderwijs wordt gezien, omdat voor toegang tot een master in de meeste gevallen een hogeronderwijsdiploma verplicht is.

Deelname: het aantal studenten dat is ingeschreven in het hoger onderwijs (eerste cyclus). Voor landen waar relatief veel studenten in deeltijd studeren of waar de gemiddelde verblijfsduur in het hoger onderwijs vrij lang is, betekent dit dat de deelname (de voorraad studenten) relatief groot zal zijn. Omdat de deelname een voorraadgrootte is, zullen veranderingen veel minder extreem zijn dan veranderingen in de instroom; schommelingen in de instroom zien we vertraagd en gedempt terug in de deelname.

Uitstroom: het aantal studenten dat in een bepaalde periode het hoger onderwijs met een diploma verlaat. Het gaat hier alleen om de afgestudeerden van undergraduate programma's. Hierdoor wordt het gevaar van dubbeltellingen beperkt. Veranderingen in de instroom zien we meestal met een aantal jaren vertraging (gelijk aan de gemiddelde studieduur) terug in de uitstroom. Uitstroom zonder diploma (uitval) wordt hier niet verder meegenomen. Studenten die van studie of instelling wisselen worden niet tot uitval (op systeemniveau) gerekend.

Opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking: dit wordt berekend voor een vastomlijnde leeftijdsgroep van 25 tot 65 jaar. Het niveau verandert door de uitstroom van oudere mensen en de instroom van jonge mensen. Omdat het opleidingsniveau onder oudere mensen lager is dan onder jonge mensen (40 jaar geleden was het deelnameniveau aan het hoger onderwijs aanzienlijk lager dan nu), vertoont het opleidingsniveau van de bevolking een langzaam stijgende tendens (levenslang leren als factor van opleidingsniveau wordt niet meegerekend). De ontwikkeling in het aantal afgestudeerden laat zich door de omvang van de bevolking sterk gedempt terugzien in de ontwikkeling van het opleidingsniveau van de bevolking.

Internationaal bestaat veel onduidelijkheid wat precies onder het hoger onderwijs moet worden verstaan. In Nederland zijn de definities van 'hoger onderwijs' en 'hoger opgeleid' helder in de WHW omschreven. Dit geldt ook voor de definitie van 'opleiding'. In andere landen is dit niet altijd helder omschreven en in sommige landen vallen onder het hoger onderwijs bepaalde opleidingen die in andere landen niet bestaan of tot een lagere categorie worden gerekend.

De hantering van verschillende definities, het voorkomen van dubbeltellingen, het al dan niet meetellen van buitenlandse studenten, enzovoort bemoeilijken de vergelijking

van nationale statistieken. Ook internationale statistieken zoals de bekende ISCED-classificatie, gebruikt door de OESO, roept enige vragen op over de internationale afstemming. Desalniettemin zal op grond van de beschikbare nationale en internationale gegevens worden geprobeerd inzicht te verschaffen over hoe de doorstroomgegevens in Nederland zich verhouden tot die in de vijf 'benchmark'-landen. Daarbij is het van belang zich te realiseren welke typen hogeronderwijsinstellingen in de landen bestaan en welke typen programma's (vooral duur, parallelle en consecutieve systemen) worden aangeboden.

Finland laat zich wat het hogeronderwijssysteem betreft het beste met ons land vergelijken. Naast de universiteiten zijn in 1992 de zogenoemde AMK's (de *Ammattikorkeakoulut*) op experimentele basis gestart, die zich vooral in de tweede helft van de jaren negentig hebben ontwikkeld tot een volwaardige sector in het Finse hoger onderwijs. Ze bieden beroepsgerichte opleidingen aan waarvan de nominale studieduur overeenkomt met de Nederlandse hbo's. In 2005 zijn er 29 AMK's die gezamenlijk twee keer zoveel studenten hebben dan de traditionele universiteiten.

De andere landen kennen een veel diverser systeem, wat betreft het soort programma's, instellingen dan wel studieduur. Hoewel Zweden formeel één type hoger onderwijs kent (Hogskolan), wordt daarbinnen een onderscheid gemaakt tussen algemene en beroepsgerichte programma's. De algemene programma's leiden tot een diploma na twee jaar, een bachelors graad na drie jaar en een masters graad na vijf jaar. Bij de beroepsgerichte programma's bestaat een breed scala aan programma's naar duur en inhoud.

In het Verenigd Koninkrijk omvat hoger onderwijs primair universiteiten. Naast de bacheloropleiding (drie jaar) bieden universiteiten ook andere programma's (sub-degree), die veelal twee jaar duren. Relatief nieuw zijn de Foundation Degrees, die sterk beroepsgericht zijn en in samenwerking met het bedrijfsleven zijn ontwikkeld. Ook andere instellingen zoals de 'Further Education Colleges' bieden bepaalde undergraduate programma's aan, waarbij in het geval van de Foundation Degree een soort franchiseconstructie wordt ontwikkeld waarbij de Colleges het onderwijs verzorgen en de universiteit de graad verleend. Een deel van de studenten uit de sub-degree programma's stroomt door naar de reguliere bacheloropleiding. Het gaat hier dus om korte programma's binnen het hoger onderwijs.

De staat Massachusetts kent één universiteit (met vijf campussen), 'state colleges' en 'community colleges'. De eerste twee zijn evidente hogeronderwijsinstellingen met onder andere vierjarige bachelor- en tweejarige masterprogramma's. Community colleges bieden in de regel tweejarige programma's aan, leidend tot een associate degree, en een breed palet aan cursussen die niet tot een diploma of graad leiden. In uitzonderlijke gevallen worden ook vierjarige (bachelor)programma's aangeboden.

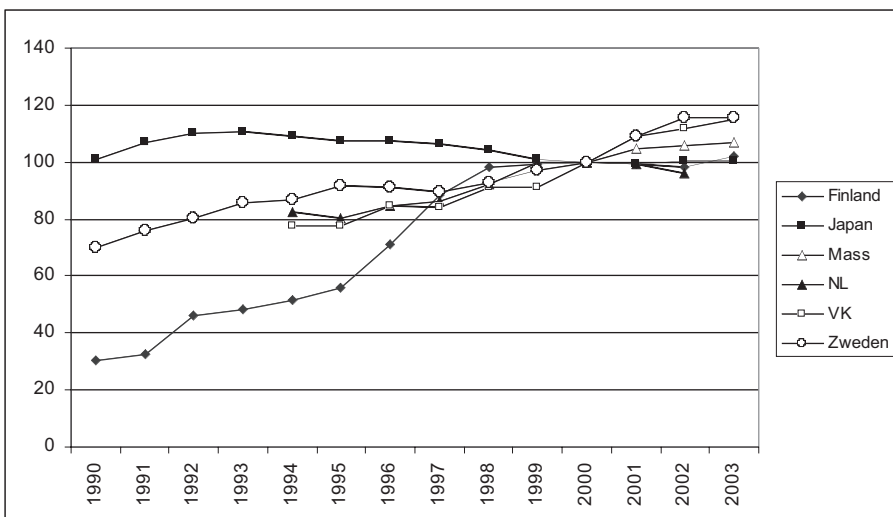
Het Japanse systeem kent vier typen hogeronderwijsinstellingen: universiteiten, 'junior colleges', 'colleges of technology' en 'specialised training colleges'. 'Junior colleges' bie-

den twee- of driejarig programma's aan en afgestudeerden krijgen een associate degree. 'Colleges of technology' bieden vijfjarige, meest technische beroepsopleidingen aan, die met de titel associate kunnen worden afgesloten. Met deze titel kunnen studenten meedingen naar een plaats aan een universiteit dan wel hun studie aan de colleges nog twee jaar voortzetten. Ten slotte de 'specialised training colleges', die na universiteiten de grootste sector zijn in het Japanse hoger onderwijs. Na twee jaar kunnen studenten de titel 'technical associate' krijgen. Na ten minste drie jaar studie kunnen studenten zich ook mengen in de race voor een plaats aan een universiteit.

Deze verscheidenheid aan typen instellingen en programma's is van belang bij een beoordeling van de vraag hoe Nederland er in de internationale vergelijking voor staat.

INSTROOM, DEELNAME EN UITSTROOM

Figuur 1 geeft de ontwikkelingen in de aantallen eerstejaars op systeemniveau weer. Dit betreft alleen undergraduate programma's. Instroom in graduate programma's vereist namelijk per definitie het bezit van een hogeronderwijskwalificatie, waardoor deze instroom niet meer als nieuwe instroom in het hoger onderwijs kan worden gezien.



Figuur 1 Ontwikkeling van het aantal eerstejaars in zes hogeronderwijssystemen, 2000=100

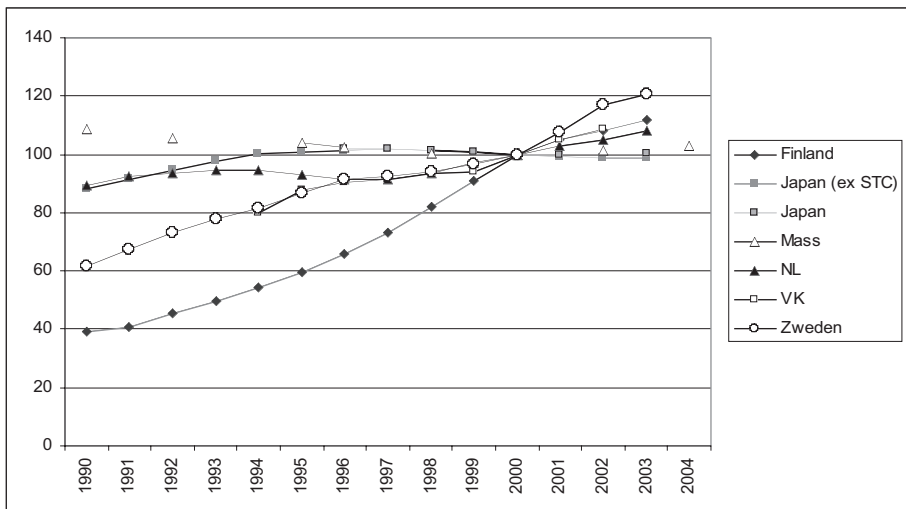
Met uitzondering van Japan is van 1990 tot 2000 de instroom in het hoger onderwijs in alle landen gestegen. De stijging in Finland is het meest opvallend, hetgeen is toe te schrijven aan de stormachtige ontwikkeling van de AMK's.

De ontwikkeling van het aantal eerstejaars in Nederland valt in die periode internationaal niet uit de toon. Na 2000 is de situatie veranderd: alleen in Zweden en het Verenigd Koninkrijk, en in mindere mate in Massachusetts, heeft de groei doorgezet. In

Japan en Finland is er sprake van stabilisatie. In Nederland heeft het herstel van 2003 zich verder voortgezet in 2004 en 2005 (CBS, www.stadline).

Deze cijfers geven voor sommige landen een iets te rooskleurig beeld van de instroom in het hoger onderwijs, omdat niet altijd is gecorrigeerd voor dubbelstellingen. Zo vervolgt in Finland ongeveer 10% van de afgestudeerden van de AMK's hun studie aan de universiteiten en worden als eerstejaars geteld. Ditzelfde geldt voor Japan, waar een deel van de instroom van universiteiten afkomstig is van andere hogeronderwijsprogramma's. Omdat voornamelijk gegevens ontbreken over instroom naar vooropleiding, kan geen inschatting worden gemaakt van de omvang van deze vertekening (Eurostat corrigeert voor een deel dubbelstellingen).

In Finland en Nederland komen nauwelijks of geen korte programma's (twee jaar of korter) voor. In de andere landen is dat wel het geval en de ontwikkeling van het aantal eerstejaars blijkt in drie landen in sterke mate samen te hangen met de ontwikkeling van het aandeel van deze programma's. In Japan blijkt dat aandeel te zijn gedaald, in het Verenigd Koninkrijk is het gestegen (en verklaart de sterke stijging van de hogeronderwijsinstroom in de jaren negentig) en in Massachusetts is het min of meer gelijk gebleven. De beschikbare Zweedse instroomgegevens zijn niet uitgesplitst naar lengte van het programma.



Figuur 2 Ontwikkeling van het aantal studenten (undergraduate) in zes hogeronderwijssystemen, 2000=100

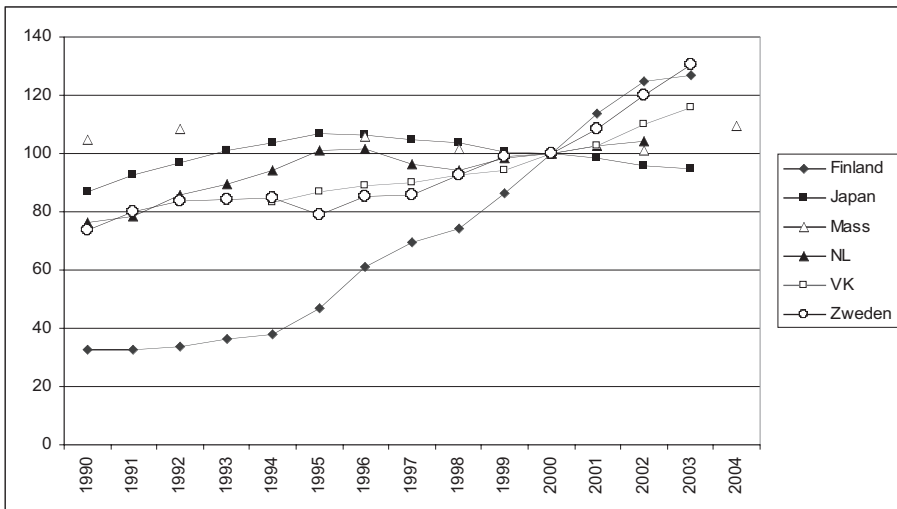
Ook ten aanzien van het aantal studenten geldt dat in de periode tot 2000 in de meeste systemen sprake is van groei. Vergeleken met figuur 1 is opvallend dat het aantal studenten in Japan na een groei begin jaren negentig stagneert (vooral bij de universiteiten en de junior colleges) en dat het studentental in Massachusetts over de hele perio-

de is gedaald. In Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk is het aantal studenten gestaag gegroeid. Nederland is bij deze landen achtergebleven.

Ook hier blijkt de ontwikkeling van het aandeel van studenten in korte programma's in Japan, Massachusetts en het Verenigd Koninkrijk sterk te correleren met de ontwikkeling van het totaal aantal studenten.

In Nederland werkt de daling van de wo-instroom van begin jaren negentig met enige vertraging door in het aantal studenten. Pas in 1998 wordt de lijn naar boven weer opgepakt. In het hbo is de dip in de instroom terug te zien in een afvlakking van de groei in studentenaantallen voltijd. Het aantal deeltijdstudenten heeft halverwege de jaren negentig een revival meegemaakt en is de laatste jaren op een stabiel niveau.

In drie landen is er sprake van een private sector naast een publieke hogeronderwijssector. De private sector is, in relatieve studentenaantallen, het grootst in Japan (rond 75%), gevolgd door Massachusetts (rond 45%). In Zweden is de private sector nog vrij jong (bestaat vanaf 1999) en beperkt in omvang (rond 5%).



Figuur 3 Ontwikkeling van het aantal afgestudeerden (undergraduate) in zes hogeronderwijssystemen, 2000=100

De sterke stijging in Finland domineert ook in figuur 3, hetgeen voor een belangrijk deel is toe te schrijven aan de groei van het aantal AMK-bachelors. Vergeleken met de andere Europese landen is de ontwikkeling van het aantal afgestudeerden in Nederland achtergebleven. In het begin van de jaren negentig was er nog sprake van een sterke groei, maar die is door de scherpe daling midden jaren negentig voor een deel tenietgedaan. De ontwikkeling van het aantal afgestudeerden in Massachusetts en Japan blijft achter bij de Europese landen, hoewel er in Massachusetts sprake lijkt te zijn van een herstel aan het eind van de periode.

De ontwikkeling van het aandeel van afgestudeerden in korte programma's hangt niet zo duidelijk samen met de ontwikkeling van het aantal afgestudeerden. In Japan is dat aandeel na 1995 wel gedaald, maar in de periode 1990-1994 is het aandeel niet gestegen. In Zweden is de uitstroom met een kort hogeronderwijsdiploma in het begin van de periode aanzienlijk gedaald en vanaf 2000 vrijwel gelijk gebleven.

Bij de registratie van afgestudeerden vindt in sommige landen een aanzienlijke dubbeltelling plaats, hetgeen door het sequentiële karakter van de onderwijsprogramma's niet verwonderlijk is. In het Verenigd Koninkrijk is de doorstroom van sub-degree naar bachelorprogramma's substantieel (ruim een derde in 2001). Ook de doorstroom van bachelorprogramma's is met een vijfde aanzienlijk. Uit de beschikbare gegevens wordt niet duidelijk waar die afgestudeerden hun studie hebben voortgezet. In een internationale vergelijking zou daarom het aantal afgestudeerden sub-degree met een derde moeten worden verminderd (die stromen immers later uit een vervolgstudie) en het aantal bachelors met een vijfde.

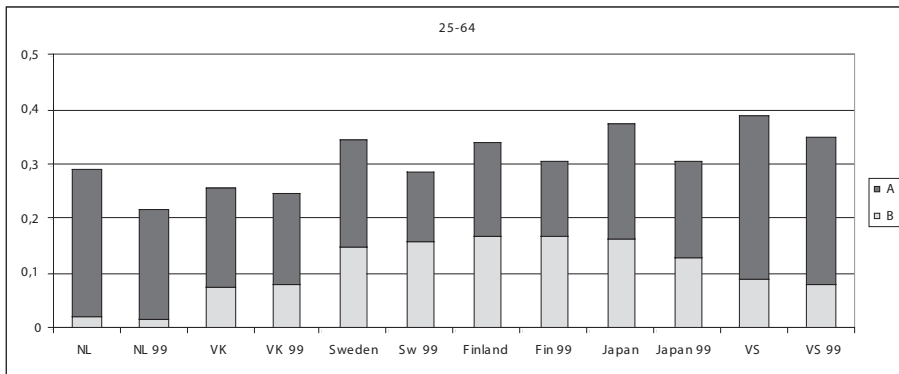
In Japan blijft de doorstroom van afgestudeerden van undergraduate programma's aan universiteiten en van *junior colleges* naar een vervolgstudie beperkt tot ruim 10%. Van de afgestudeerden van de *colleges of technology* gaat ruim een derde door naar een andere vorm van hoger onderwijs. Omdat de omvang van dit type programma's echter zeer beperkt is, heeft dit geen ingrijpende gevolgen voor de internationale vergelijking van cijfers over afgestudeerden.

In Zweden behaalt rond 10% van de studenten twee diploma's en 0,5% drie diploma's in één jaar (2003/2004). Deze percentages zijn het laatste decennium gestaag gegroeid: in 1993/1994 bedroeg het aantal dubbeleexamens nog 3%. De doorstroom van afgestudeerden naar vervolgopleidingen is aanzienlijk: van de afgestudeerden in 2002/2003 schreef 15% zich in 2003 weer in. Het percentage was het hoogst onder de afgestudeerden van de korte programma's (*Högskole-examen* 26%, *Kandidat-examen* 21%).

In ons land blijkt anderhalf jaar na het afstuderen ongeveer 10% van de afgestudeerden een vervolgopleiding te kiezen. Onder de hbo-afgestudeerden is dat percentage hoger (12%) dan onder wo-afgestudeerden (8%).

OPLEIDINGSNIVEAU VAN DE BEVOLKING

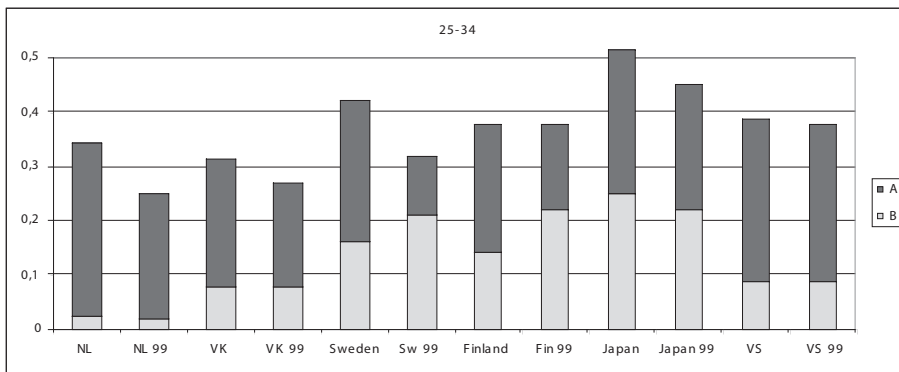
De meest gebruikte bron voor internationaal vergelijkende gegevens over het opleidingsniveau van de bevolking is *Education at a Glance* (OESO, 2005).¹ Daarin wordt de bevolking in de leeftijdscategorie 25-64 jaar uitgesplitst naar het hoogst behaalde diploma (zie figuur 4 op p. 136).



Figuur 4 Deel van de bevolking (25-64 jaar) met een hogeronderwijskwalificatie (ISCED 5A en 5B), 2004 en 1999 (bron: OESO, 2005)

NB: ISCED staat voor International Standard Classification of Education. ISCED 5A betreft hogeronderwijsprogramma's die voornamelijk theoretisch georiënteerd zijn en die na afronding toegang geven tot promotietrajecten. ISCED 5B betreft programma's die meer praktijk-/technisch-/beroepsgeoriënteerd zijn dan ISCED 5A. In Nederland wordt alleen kort-hbo onder 5B gerekend.

Omdat de leeftijdscategorie vrij breed is (40 jaar) geven deze gegevens geen actueel beeld van de veranderingen in het opleidingsniveau. Vandaar dat de gegevens verder zijn uitgesplitst naar leeftijdsklassen, waarbij de gegevens van de jongste klasse (25 tot 34 jaar) het meest een beeld geven van veranderingen in de uitstroom uit het hoger onderwijs.



Figuur 5 Deel van de bevolking (25-34 jaar) met een hogeronderwijskwalificatie (ISCED 5A en B), 2004 en 1999 (bron: OESO, 2005)

Nederland scoort op beide indicatoren niet bijster goed. Zowel bij het opleidingsniveau van de 'hele' bevolking als dat van de jonge bevolking staat Nederland op een voorlaatste plaats. Omdat de uitstroom van afgestudeerden in alle landen de afgelopen jaren is gestegen, is het te verwachten dat het opleidingsniveau van de jonge bevolkingsgroep hoger is dan dat van de totale bevolking. Immers, de effecten van de sterke uitbreiding van het hoger onderwijs na 1970 zijn wel al terug te vinden in de jongere bevolkingsgroep, maar het zal nog enkele jaren duren voor de 'post-1970' afgestudeerden de leeftijd van 55+ massaal hebben bereikt. Is het verschil in het gemiddelde opleidingsniveau tussen jong en oud groot (zoals in Japan en Zweden), dan is het zeer waarschijnlijk dat het opleidingsniveau van de bevolking de komende decennia snel zal stijgen. Is dat verschil klein, zoals in de Verenigde Staten, dan is de kans op een snelle stijging in de nabije toekomst klein.

Beide figuren laten ook de verandering in de tijd zien. Het opleidingsniveau van de bevolking van 25 tot 64 jaar is in drie landen sterk toegenomen: in Nederland met 33% en in Japan en Zweden rond de 20%. In Finland en de Verenigde Staten is de groei rond de 10% geweest en in het Verenigd Koninkrijk is er nauwelijks sprake van groei (+3%). De ontwikkeling van het opleidingsniveau van de bevolking van 25 tot 34 jaar laat een ander beeld zien. Wederom blijken Zweden en vooral Nederland sterke stijgers met een groei over de periode 1999-2004 van meer dan 30%. In Japan en het Verenigd Koninkrijk ligt de toename rond de 15% en in Finland en de Verenigde Staten is het opleidingsniveau van de jonge bevolkingsgroep niet gestegen. Dit betekent dat de vooruitzichten voor wat betreft de ontwikkeling van het opleidingsniveau van de bevolking voor Nederland en Zweden duidelijk beter zijn dan voor de andere landen. Vooral voor Finland en de Verenigde Staten lijkt de stagnatie in de jonge bevolkingsgroep reden tot zorg.

50% PARTICIPATIE

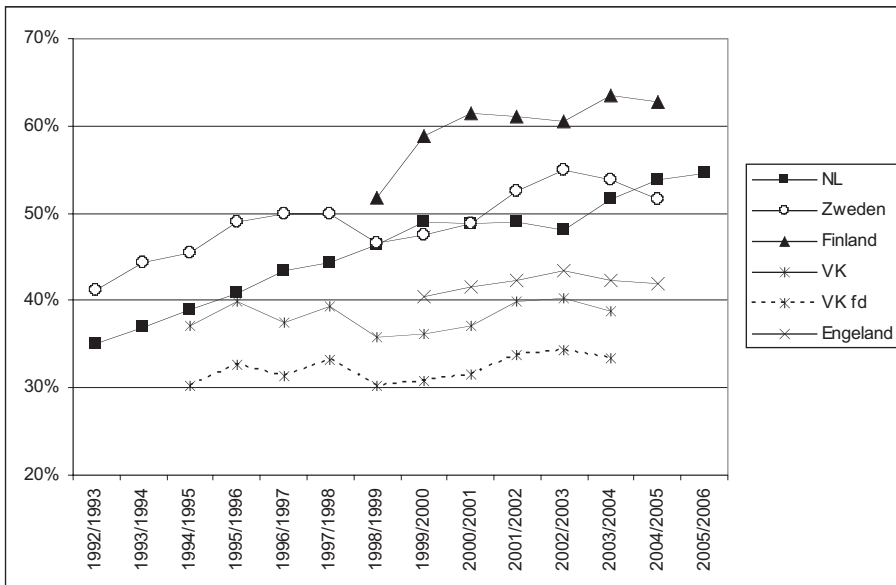
Doorgaans wordt onder de participatiegraad het percentage van een geboortecohort dat deelneemt aan hoger onderwijs verstaan. In de praktijk blijkt dat er meer omschrijvingen en definities van 'participatiegraad' worden gebruikt, die vaak tot verschillende uitkomsten leiden. Welke definitie 'moet' worden gebruikt en hoe de resultaten kunnen worden geïnterpreteerd, hangt af van de beleidscontext. Er worden drie beleidscontexten onderscheiden:

1. Beleid gericht op het creëren van mogelijkheden voor schoolverlaters om door te stromen naar het hoger onderwijs. In deze context is het vooral van belang jonge mensen in contact te brengen met hoger onderwijs. Certificering is van ondergeschikt belang.
2. Beleid op het vergroten van de capaciteit van het systeem. De gebruikte capaciteit wordt bepaald door het aantal studenten en de tijd dat ze in het hoger onderwijs verblijven. In deze beleidscontext staat daarom het reduceren van de verblijfsduur veelal centraal.
3. Beleid gericht op het maximaliseren van de productie van afgestudeerden. In het streven van veel overheden om van het land een concurrerende kennissamenleving te maken wordt het produceren van zo veel mogelijk afgestudeerden veelal als belangrijk element gezien. Beleid richt zich op het verbeteren van het rendement, waarbij de zorg voor het niveau van de afgestudeerden ook een rol speelt.

Bij elk van deze drie beleidscontexten kunnen verschillende ‘participatiegraden’ worden gebruikt. De eerste context vraagt om een instroomgerelateerde indicator, de tweede om een indicator gebaseerd op het aantal inschrijvingen en de derde om een indicator die een relatie heeft met het aantal afgestudeerden.

De ontwikkeling van dergelijke indicatoren voor internationale vergelijking staat nog steeds in de kinderschoenen. Uit recent onderzoek (Kaiser & O’Heron, 2005b) blijkt dat op dit moment instroomgerelateerde indicatoren het meest betrouwbaar en haalbaar zijn. Voor alle indicatoren moeten de gegevens uitgesplitst worden naar leeftijd. Voor indicatoren op basis van ingeschrevenen is verder informatie over de gemiddelde verblijfsduur (per type programma) nodig, die slechts in zeer beperkte mate beschikbaar is. De problematiek van dubbeltellingen is het grootste struikelblok bij het gebruik van afgestudeerdenratio’s in internationale vergelijkingen.

Omdat voor Japan en Massachusetts geen gegevens uitgesplitst naar leeftijd beschikbaar zijn, is het niet mogelijk een participatiegraad te berekenen. Voor de vier overige landen zijn de netto-instroomratio’s berekend. Hiervoor is gebruikgemaakt van de methode zoals die in Engeland wordt gebruikt. De ratio wordt berekend als de som van de netto-instroomratio’s van de afzonderlijke jaren in het bereik van 17 tot 30 jaar. Een netto-instroomratio voor leeftijdjaar X wordt berekend als de ratio van het aantal eerstejaars in het hoger onderwijs van leeftijd X en het aantal X-jarigen in de bevolking.



Figuur 6 Participatiegraad berekend als gecumuleerde instroomratio voor de leeftijdsgroep 17-30 jaar

NB: VK: alle Verenigd Koninkrijk undergraduate programma's (inclusief korte programma's)

VK fd: alleen Verenigd Koninkrijk bachelor degreeprogramma's

De relatieve deelname blijkt de afgelopen tien tot vijftien jaar in drie van de vier landen sterk te zijn toegenomen. Alleen in het Verenigd Koninkrijk/Engeland is de toename bescheiden. Omdat de hier gepresenteerde indicator gevoelig is voor schommelingen in de demografische ontwikkeling, geeft figuur 6 een enigszins vertekend beeld. Als voor de demografische effecten wordt gecorrigeerd blijkt de golfbeweging rond de stijgende trend voor een belangrijk deel te verdwijnen (zie voor een toelichting op een alternatieve indicator: Kaiser e.a., 2005a, p. 51-52).

De beleidsmakers in de verschillende landen zullen al deze informatie niet even relevant vinden. In Finland richt het beleid zich vooral op de procescontext en de productie van afgestudeerden (zie de tweede en derde beleidscontext hiervoor), zodat informatie over instroom niet direct van belang is. In Nederland is de relevantie iets groter (de 50% is immers impliciet in instroomtermen geformuleerd), maar de nadruk die ook hier op de productie van afgestudeerden ligt maakt dat Nederlandse beleidsmakers toch ook op zoek moeten naar indicatoren zoals afgestudeerdenratio's. In Engeland ligt de nadruk sterk op instroom en is de gepresenteerde informatie daarom het meest beleidsrelevant.

DEELNAMEBEPALENDE FACTOREN

Bij een internationale vergelijking spelen diverse factoren die het deelnameniveau bepalen en verschillen tussen landen verklaren een rol. Naast systeemkenmerken, en mate van toegankelijkheid en selectiviteit, kunnen financiële, demografische en sociaal-economische factoren worden genoemd.

Systeemkenmerken

In een internationale vergelijking is het cruciaal te weten wat precies onder hoger onderwijs wordt verstaan. Elk land hanteert eigen definities, hetgeen vanuit internationaal perspectief een vertekend beeld kan geven. In Nederland bestaat een vrij heldere afbakening van het hoger onderwijs ten opzichte van het middelbaaronderwijsniveau. In de landen waar dit minder het geval is, ontstaat een wat geflatteerd beeld van de deelname. Zo worden in Japan de *specialised training colleges* en deels ook de *junior colleges* en in Massachusetts de *community colleges* tot het hoger onderwijs gerekend, terwijl deze in ons land eerder tot het mbo-niveau (of mbo+) worden gerekend. Ook in het Verenigd Koninkrijk zijn de scheidslijnen minder scherp te trekken. Voor een internationale vergelijking van deelname en een discussie over streefcijfers is het essentieel precies te definiëren wat wel en wat niet tot het hoger onderwijs wordt gerekend.

Een andere bepalende factor voor de omvang van de deelname is de mate waarin een hogeronderwijssysteem gedifferentieerd is naar niveau, naar onderwijstype zoals academisch en/of beroepsgericht, of naar opleidingsduur. Sommige landen laten in de onderzochte periode de introductie van nieuwe typen instellingen c.q. programmatypes zien. In Finland hebben de AMK's vanaf hun start vooral de instroom en de deelname in het hoger onderwijs gigantisch opgestuwd.

Ook in het Verenigd Koninkrijk zijn nieuwe sub-degree programma's verder ontwikkeld, met als gevolg dat de instroom in deze typen tussen 1996 en 2002 tweeënhal maal is toegenomen. Uitgangspunt bij deze vernieuwingen is dat deze programma-typen voorzien in een maatschappelijke behoefte en tegelijkertijd aantrekkelijk zijn voor een categorie studenten die anders mogelijk geen hoger onderwijs zouden willen of kunnen volgen.

Voorts moeten de flexibiliteit van het systeem als geheel en de mogelijkheden om hoger onderwijs te volgen in het kader van deeltijdonderwijs, permanent leren en de behoeften vanuit het arbeidsveld tot aanvullende leerwegen in het hoger onderwijs worden genoemd. De landen laten wat dit betreft duidelijke verschillen zien.

Toegankelijkheid en selectiviteit

Bij de toegankelijkheid spelen de beschikbare capaciteit en of iemand de door hem of haar gewenste opleiding kan volgen een belangrijke rol. In een aantal landen is de capaciteit van het hogeronderwijsstelsel (in termen van aantal gesubsidieerde plaatsen) beperkt, waardoor er selectie aan de poort moet plaatsvinden. De capaciteit wordt aan de ene kant beperkt door de hoeveelheid middelen die de overheid en private huishoudens bereid zijn beschikbaar te stellen voor het hoger onderwijs, en aan de andere kant door de arbeidsmarkt die niet onbeperkt afgestudeerden (in bepaalde disciplines) kan absorberen. In landen als Zweden en Finland wordt de beschikbare capaciteit centraal gereguleerd (soms per type diploma en discipline) en overstijgt het aantal aanmeldingen de beschikbare capaciteit. De wijze waarop selectie plaatsvindt wordt in de meeste gevallen door de overheid bepaald, die de verantwoordelijkheid kan overhevelen naar de hogeronderwijsinstellingen.

In diverse landen staat de beschikbare capaciteit van het hogeronderwijssysteem om aan de vraag naar onderwijs te voldoen ter discussie. In Finland, het Verenigd Koninkrijk en Japan is de capaciteit ontoereikend om alle kandidaten een plek te geven. In Nederland speelt dit nauwelijks en is eerder sprake van inkrimping van bepaalde sectoren. Afgezien van opleidingen waarvoor een numerus fixus bestaat, stelt het aloude adagium 'hoger onderwijs voor velen' eenieder die aan de vereiste ingangseisen voldoet in staat in te stromen in het hoger onderwijs. In het recent gepubliceerde onderzoeksrapport *Global Higher Education Rankings* van het Educational Policy Institute (2005) blijkt de toegankelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs internationaal gezien uitstekend. Van de vijftien onderzochte landen staat Nederland op de eerste plaats. Nederland heeft die plaats te danken aan het grote aantal jongeren dat studeert en de vrijwel gelijke verdeling tussen mannen en vrouwen. Dit onderzoek betreft ook de betaalbaarheid van hoger onderwijs in de verschillende landen als indicator voor de toegankelijkheid.

Bij de deelnamebepalende factoren is de mate van flexibiliteit van het hogeronderwijssysteem van belang. Afgezien van de vraag of sub-degree programma's al dan niet een civiel effect hebben, hebben ze in veel landen een belangrijke functie om in een veel selectiever deel van het hoger onderwijs door te stromen. Ook de flexibiliteit van het systeem als geheel in termen van wederzijdse erkenning van studieresultaten (credit-

points c.q. dossierdiploma's), en een modulaire opbouw van het curriculum bevorderen de deelname.

In dit verband kan ook gewezen worden op de rol van de Open Universiteit en een Open AMK in Finland. Met name de capaciteit van de laatste wordt flink uitgebreid om zodoende de toegankelijkheid van het hoger onderwijs te stimuleren, vooral gericht op niet-traditionele doelgroepen, ook in de perifere regio's (Parjanen & Tuomi, 2003).

Financiële factoren

Een belangrijke vraag is in hoeverre financiële factoren een rol spelen bij de keuze voor het hoger onderwijs. Een veelheid van studies in diverse landen komt tot de conclusie dat financiële factoren zoals collegegelden, beurzen en leningen nauwelijks van invloed zijn op deelnamepatronen en op de keuzes die studenten maken. De constatering dat studenten vrij ongevoelig zijn voor veranderingen in de (hoogte) van collegegelden vindt veel steun in de internationale literatuur. Voor Nederland kan een soortgelijke conclusie worden getrokken. Op basis van diverse Nederlandse onderzoeken kan worden vastgesteld dat de deelname-elasticiteit met betrekking tot collegegelden heel zwak en niet-significant is (Canton & De Jong, 2004).

Slechts een beperkt aantal studies geeft aan dat toenemende kosten voor studenten de toegankelijkheid negatief beïnvloeden. Met name studies in de Verenigde Staten wijzen op de effecten van financiële variabelen op de deelname, waarbij lagere inkomensgroepen gevoeliger zijn voor hogere collegegelden dan hogere inkomensgroepen. Hogere collegegelden en studieleningen lijken studenten met name uit de lagere sociaal-economische klassen in de richting van kortere, goedkopere en minder prestigieuze opleidingen en instellingen te duwen (zie voor een literatuuroverzicht: Vossensteyn, 2005). In dit licht bezien is het beleid van de staat Massachusetts erop gericht om de betaalbaarheid van de deelname in stand te houden en een te snelle verhoging van de door de instellingen vast te stellen collegegelden te voorkomen.

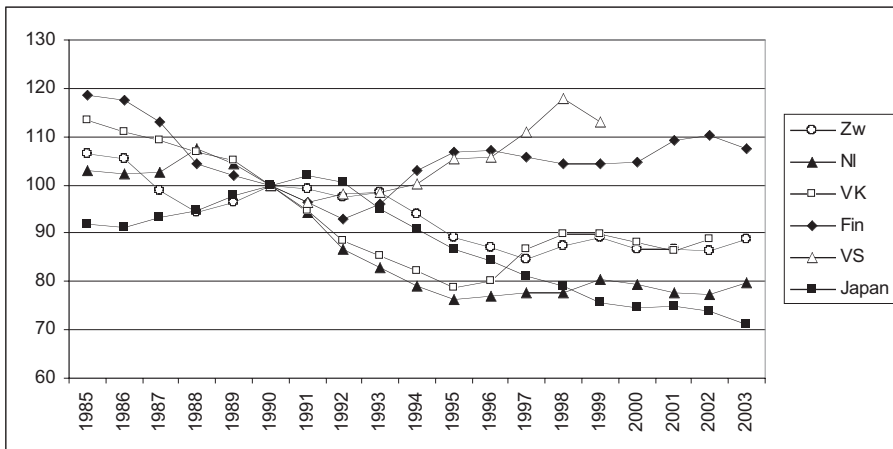
Bij de beslissing wel of niet te gaan studeren blijken niet de werkelijke baten en lasten een doorslaggevende rol te spelen, maar veeleer de perceptie van die baten en lasten. Deze percepties blijken gekleurd te zijn door de sociaal-economische achtergrond van studenten. Leerlingen met een hoge sociaal-economische status blijken de balans tussen kosten en baten van een onderwijsinvestering en de daaraan verbonden risico's veel positiever in te schatten dan leerlingen met een lage sociaal-economische status (Hossler, Schmit & Vesper, 1999). Maar verschillen in percepties leiden nog niet automatisch tot daadwerkelijke verschillen in studiekeuzen. Voor Nederland zijn er geen studies die hebben uitgewezen dat een kostenverzwaring de toegankelijkheid voor achterstandsgroepen negatief heeft beïnvloed. Het ouderlijk opleidingsniveau en de resultaten behaald in het secundair onderwijs blijken veel belangrijker te zijn dan financiële prikkels (Vossensteyn, 2005).

De referentielanden laten wat de financiële aspecten betreft grote verschillen zien. In Zweden en Finland wordt helemaal geen collegegeld betaald. Van de andere landen zijn in Nederland de collegegelden het laagst, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk, terwijl in Massachusetts en Japan deze vaak meer dan het dubbele daarvan bedragen

(wel gedifferentieerd naar instellingen en opleidingen). Verder zijn de studiebeurzen in Zweden en Finland relatief het hoogst, gevolgd door Nederland, en het laagst in de overige drie landen. Ten slotte zijn de bijleenmogelijkheden het hoogst in het Verenigd Koninkrijk, Massachussetts en Zweden.

Demografische factoren

De invloed die demografische ontwikkelingen op het aantal aanmeldingen voor hoger onderwijs uitoefenen, is rechttoe rechtaan, maar daarom niet minder belangrijk: hoe meer kinderen er geboren worden, hoe groter het aantal potentiële eerstejaars (na 18 of 19 jaar). Figuur 7 laat zien dat dit aantal potentiële eerstejaars aanzienlijk kan verschillen van jaar tot jaar en dat er grote verschillen zijn tussen de landen.



Figuur 7 Ontwikkeling van het aantal 18-jarigen in de bevolking, 1990=100

In Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Nederland is het aantal 18-jarigen tot halverwege de jaren negentig duidelijk teruggelopen. Daarna is in die landen een periode van herstel en stabilisatie aangebroken. In de Verenigde Staten en Finland is het aantal 18-jarigen de eerste helft van de jaren negentig gestegen, waarna ook hier de situatie is gestabiliseerd. Alleen in Japan is sprake van een aanhoudende terugloop van het aantal 18-jarigen sinds 1990. In Zweden wordt tot 2010 een toename van het aantal 18-jarigen van 30% verwacht. Ook in Nederland en het Verenigd Koninkrijk stijgt het aantal 18-jarigen weer. Naar verwachting zal die stijging tot het eind van het decennium doorzetten. Over de periode 2002-2010 zal de stijging van het aantal 18-jarigen in Nederland rond de 15% bedragen en in het Verenigd Koninkrijk rond de 10%. In Finland zal het aantal 18-jarigen tot 2006 verder dalen, waarna het weer zal toenemen. Vergeleken met 2000 zal het aantal 18-jarigen in 2010 met slechts 1 of 2% toegenomen zijn. Het aantal 18-jarigen in Japan zal in 2010 20% lager liggen dan in 2000.

De invloed van demografische ontwikkelingen op de deelname kan binnen een systeem sterk verschillen. In systemen waar instellingen wat betreft prestige in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan en de selectiviteit dienovereenkomstig verschilt, kan het effect op het systeem als geheel groot zijn. In Japan bijvoorbeeld heeft de ontwikkeling van de geboortecijfers in de jaren tachtig geleid tot een teruggang in het aantal potentiële eerstejaars rond de eeuwwisseling. De gevolgen hiervan verschillen per type instelling, hetgeen samenhangt met de verschillen in selectiviteit aan de poort. Wanneer het aanbod van studieplaatsen hoger is dan de vraag, zullen de selectieve instellingen minder problemen kennen hun capaciteit vol te benutten dan de andere. Ze zullen hooguit hun selectiecriteria moeten bijstellen. De demografische effecten zien we vooral bij de *junior colleges*. Waar voorheen veel personen probeerden via de algemene programma's van de *junior colleges* toegang te krijgen tot de universitaire programma's, gaan zij nu – omdat er meer plaatsen beschikbaar komen – rechtstreeks naar de universiteit, met als gevolg dat de instroom in de *junior colleges* is gedaald.

Bij de analyse van de deelname is naast de ontwikkeling in absolute aantallen ook de ontwikkeling van de relatieve deelname, oftewel de participatiegraad, van belang. In hoeverre de ontwikkeling van de instroom een gevolg is van veranderingen in het keuzegedrag dan wel een gevolg is geweest van deelnamebeleid, kan worden beschreven aan de hand van indicatoren voor de participatiegraad. Wat dit laatste betreft kan op grond van de voorgaande beschouwing over de participatiegraad de voorzichtige conclusie worden getrokken dat demografische ontwikkelingen een beperkt deel van de ontwikkelingen in het aantal eerstejaars verklaren. De ontwikkelingen in de instroom zijn voor een belangrijk deel het gevolg van gedragsveranderingen van de jonge mensen. Daarmee is echter nog niet gezegd dat die veranderingen in het keuzegedrag geheel zijn toe te schrijven aan het overheidsbeleid.

Sociaal-economische factoren

De massificatie van hoger onderwijs is een proces dat overal ter wereld heeft plaatsgevonden, zij het in verschillende tijdbestekken. De vraag waarom hoger onderwijs in sommige periodes zo snel is gegroeid, heeft in academische kringen grote aandacht gekregen. Ter verklaring hiervan zijn in de loop der jaren drie sociaal-economische benaderingen gebruikt: (1) de traditionele functionalistische benadering, (2) de conflict- en competitiebenadering en (3) de institutionele benadering. De functionalistische benadering vertrekt vanuit de notie dat de expansie van het hoger onderwijs een reactie is op de gewijzigde behoeften van de samenleving. Economische groei en modernisering worden gezien als de belangrijkste drijfveren voor de uitbreiding van het hoger onderwijs. Met uitzondering van Finland blijkt de economische ontwikkeling (in termen van Bruto Nationaal Product) samen te hangen met de instroom in het hoger onderwijs. Er is echter geen sprake van een een-op-eenrelatie. Het land met de grootste toename in eerstejaars (Zweden) kent een relatief lage economische groei en Nederland, dat niet zo goed scoorde op de ontwikkeling van het aantal eerstejaars, doet het wat betreft de economische groei relatief goed (tot 2002).

Windolf heeft over een periode waarin een aantal belangrijke conjuncturele schommelingen plaatsvonden tijdreeksen opgesteld voor economische groei en voor de groei

van het hoger onderwijs. De individuele investeringen in het onderwijs nemen toe bij stijgende vraag op de arbeidsmarkt. Volgens de humancapitaltheorie is dit toe te schrijven aan een stijging van de productiviteit van de beroepsbevolking (Windolf, 1997).

In de tweede benadering staan individuele statuscompetitie en collectieve conflictmodellen centraal. Volgens de individuele statutheorie is er geen verband tussen veranderende maatschappelijke behoeften, economische en technologische veranderingen en de expansie van het hoger onderwijs (Boudon, 1977). De groei van het hoger onderwijs is toe te schrijven aan de competitie tussen individuen in het verwerven van het schaarse aantal maatschappelijk posities met hoge status. In de collectieve conflicttheorie wordt vooral gekeken naar de concurrentie tussen maatschappelijke groepen in hun streven naar sociale mobiliteit.

Bij de institutionele benadering wordt de uitbreiding van het hoger onderwijs niet gezien als een functionele respons op de sociaal-economische ontwikkeling (zoals bij de functionalistische benadering het geval is), maar wordt het uitbreiden van de deelname aan hoger onderwijs gezien als een middel om de sociaal-economische ontwikkeling te stimuleren (Schofer & Meyer, 2005). Op grond van deze benadering schetsen Schofer en Meyer veranderende geïnstitutionaliseerde modellen van de samenleving. Zij stellen dat nationale samenlevingen, evenals hogeronderwijsstelsels, veeleer de heersende wereldmodellen weergeven dan nationale karakteristieken. Ze beschrijven vier globale ontwikkelingen die tot de wereldwijde expansie van het hoger onderwijs hebben bijgedragen. (1) De verwetenschappelijking van de samenleving, waardoor het bezit van een academische graad steeds belangrijker wordt voor het verwerven van steeds meer sociale posities. (2) De toename van sociale en politieke democratisering, waardoor vraagstukken als gelijke kansen en sociale uitsluiting bij de toegang tot hoger onderwijs steeds meer op de agenda komen. (3) De hernieuwde opkomst van het idee van de maakbaarheid van de samenleving. In de context van de mondiale competitie ontwikkelen nationale overheden deelnamebeleid dat is toegesneden op de (toekomstige) behoeften van de arbeidsmarkt. Deze drie trends worden verder versterkt door een vierde proces, waarin nationale actoren steeds meer ingebed raken in internationale organisaties en discours. Hoger onderwijs is een mondiaal proces: nationale verschillen in deelname-trends bestaan wel, maar de belangrijke trends krijgen buiten het nationaal niveau vorm.

Hoewel deze factoren geen sluitende verklaringen kunnen geven voor de ontwikkeling van de deelname aan het hoger onderwijs op systeemniveau, onderstrepen ze wel de noodzaak de grotere maatschappelijke context bij de beoordeling van nationaal deelnamebeleid te betrekken.

AANGRIJPINGS-PUNTEN VOOR DEELNAMEBELEID

Sommige van genoemde factoren, zoals de demografische en (macro) sociaal-economische factoren, onttrekken zich grotendeels aan de directe invloed van nationale overheden en beperken de speelruimte van de overheid om effectief deelnamebeleid te voeren. Andere factoren bieden meer aanknopingspunten voor beleid dat erop is gericht de deelname aan het hoger onderwijs te vergroten. In zijn advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid' (2005) bepleit de Onderwijsraad een aanpak die globaal langs drie, elkaar gedeeltelijk overlappende lijnen verloopt: (1) het verbeteren van de doorstroom tussen de verschillende onderwijsniveaus, (2) meer verscheidenheid tussen opleidingen en een hoger rendement in het hoger onderwijs, en (3) meer werkenden en niet-werkenden naar het hoger onderwijs. Deze voorstellen komen hierna aan de orde, waarbij tevens de beleidsinitiatieven en -instrumenten uit onze internationale verkenning worden betrokken.

Verbetering van voortraject en doorstroom naar het hoger onderwijs

Algemeen kan worden gesteld dat naarmate het secundair onderwijs zodanig is gestructureerd dat het keuzemoment voor leerlingen vrij vroeg ligt en het systeem sterk is gesegmenteerd, de toegang tot het hoger onderwijs beperkter is. Naar internationale maatstaven kent het Nederlandse voortgezet onderwijs veel verschillende opleidingsniveaus die vrij gesegmenteerd zijn. Vooral laatbloeiers ondervinden in een dergelijk systeem beperkingen in hun toegang tot het hoger onderwijs. De inrichting van een systeem waarin keuzes relatief laat kunnen worden gemaakt en waar flexibel wordt omgegaan met alternatieve routes naar het hoger onderwijs, vormt derhalve een aangrijpingspunt voor deelnamebeleid. Sommige landen hebben om de doorstroom te verhogen meer flexibiliteit in de overgang naar het hoger onderwijs aangebracht. Een andere manier is het aanbieden van voorbereidingscursussen en schakelklassen, hetgeen we vooral in Engeland en Zweden tegenkomen.

Volgens de Onderwijsraad is het nodig dat belemmeringen die een optimale talentontwikkeling in de weg staan, binnen en tussen onderwijstypen worden weggenomen. De nadruk moet in het onderwijs voorafgaand aan het hoger onderwijs meer liggen op het stimuleren om op een hoger niveau te blijven in plaats van het afvloeien naar een lager niveau als de resultaten tegenvallen. De raad hecht ook een grote betekenis aan de mogelijkheid van stapelen van opleidingen als een manier om langs minder gebruikelijke paden zo ver mogelijk te komen en voortijdige uitval te voorkomen.

De rol van het voortraject komt in enkele landen nadrukkelijk naar voren. Zo wordt in Finland stevig ingezet om de uitval in het secundair onderwijs tegen te gaan. Instrumenten als goede begeleiding, coaching, het opzetten van persoonlijke studieplannen en remedial programma's zijn alle erop gericht om zo veel mogelijk leerlingen binnen boord te houden. In Zweden heeft een onderzoeksc commissie de aandacht op het secundair onderwijs gevestigd als belangrijke factor voor het welslagen van het beleid gericht op het vergroten van de deelname aan het hoger onderwijs. In het Verenigd Koninkrijk en Nederland worden samenwerkingsverbanden (partnerships) tussen het

secundair onderwijs, postsecundair onderwijs (de *Further Education Colleges*) en het hoger onderwijs ontwikkeld om de doorstroom te vergroten.

In Massachusetts is het streven erop gericht de barrières voor de doorstroom van community colleges naar bachelorprogramma's te verminderen. Vergelijkbaar in ons land is de mbo-hbo-route die thans veel aandacht krijgt. Daarbij gaat het om het terugdringen van het grote aantal schoolverlaters zonder diploma en het stimuleren van het aantal leerlingen dat na een mbo-diploma doorstroomt naar hogere opleidingen (in de beroepskolom). Op dit punt valt in Nederland nog veel te verbeteren. Een van de klachten van MKB-Nederland – mede op basis van onderzoek onder zowel mbo-studenten als ondernemers – is dat de doorstroming naar het hbo slecht is geregeld. Zo had 39% van de mbo-studenten nauwelijks enig idee van de doorstroommogelijkheden naar het hbo.

Hogeronderwijssysteem: niveaudifferentiatie en rendement

Deelnamebeleid is uiteraard niet louter op toegang gericht. De Onderwijsraad bepleit meer verscheidenheid in het hoger onderwijs en meer niveaudifferentiatie, met name via korte programma's en honoursprogramma's. Verbetering van studierendementen en lagere uitval kunnen in zijn visie worden bereikt door versterking van de binding van studenten en verbetering van de arbeidsmarktstart van hoger opgeleide nieuwe Nederlanders.

Ook in andere landen wordt gezocht naar mogelijkheden om het rendement van de opleidingen te verbeteren en de verblijfsduur te bekorten om zodoende tot een hogere uitstroom te komen. Finland voert wat dit betreft het meest uitgesproken beleid. De ontwikkeling van instrumenten om studenten binnen boord te houden ligt bij de instellingen, die de inrichting van de programma's zodanig moeten vormgeven dat een vlotte doorstroming mogelijk is. De overheid zal met prestatiegerelateerde bekostiging deze beleidslijn ondersteunen (Ministry of Education, 2004, p. 41). Het doel is dat ten minste 75% van de eerstejaars hun master binnen de normatieve studieduur behalen. Ook de selectie van eerstejaars moet erop gericht zijn de kandidaten zodanig aan programma's toe te wijzen dat er een zo goed mogelijke match tussen de competenties van de kandidaat en de eisen van de opleiding is, waardoor de uitval en de studieduur kunnen worden gereduceerd (Ministry of Education, 2004).

De uitval in het Nederlandse hoger onderwijs is bepaald niet gering. Zoals het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt is voor het realiseren van een hoger opleidingsniveau onder de bevolking beleidsinzet op verbetering van rendementen een voor de hand liggende keuze. Anders gezegd, het streven naar een zo hoog mogelijk opleidingsniveau moet niet in eerste instantie gerealiseerd worden door meer mensen naar het hoger onderwijs te krijgen, maar door meer mensen te helpen de opleiding van hun keuze ook met succes te voltooien (Schnabel, 2005).

Wat betreft korte opleidingen lijkt Nederland zich bij de internationale ontwikkelingen aan te sluiten. Thans zijn experimenten opgezet voor korte programma's, de zogenaemde 'Associate Degree' (een niveau tussen mbo-4 en hbo, categorie ISCED 5B), die

een inbedding moeten vinden in de hbo-bacheloropleiding (Dutch Association for Shorter Higher Education). Door deze nieuwe categorie zou het aantal hoger opgeleiden kunnen toenemen, waardoor Nederland zich meer kan meten met internationale streefcijfers. In Zweden is de proportie van afgestudeerden van 'sub-degree' programma's ten opzichte van het totaal aantal afgestudeerden 8% en in het Verenigd Koninkrijk 28%. Zoals het rapport 'Kort en Goed?' (Hover & Van Mechelen, 2005) concludeert zal invoering van korte programma's bijdragen aan de 50%-doelstelling van de overheid, omdat zonder meer kan worden aangenomen dat een deel van de studenten voor wie nu zinvolle en motiverende doorstroommogelijkheden ontbreken, straks wel zal intekenen op een kort programma en omdat een deel van de uitvallers die nu het hbo verlaten, straks een kort programma zal afmaken. Wat dit laatste betreft gaat het om een tussentijds uitstroommoment binnen het hbo-bachelorniveau.

Verder is het relevant te constateren dat een aantal van de korte programma's in het buitenland, na succesvolle afronding, toegang geeft tot langere programma's. In het Verenigd Koninkrijk, Massachusetts en Zweden gaan afgestudeerden met een kort diploma relatief vaak door met een studie. In Japan, waar de korte opleidingen relatief veel studenten trekken, is de doorstroom daarentegen beperkt. In welke mate houders van een Engelse *foundation degree* doorstromen, is nog niet bekend. In Massachusetts is de vergroting van de doorstroom onderwerp van overeenkomsten tussen *community colleges* en *four year colleges*.

Een interessant aspect rond de invoering van korte programma's in het hbo is het streven naar invoering van een Europees kwalificatieraamwerk dat zowel voor het beroeps- onderwijs als voor het algemeen (secundair en hoger) onderwijs alsmede niet-formeel leren en de arbeidsmarkt een gemeenschappelijke referentie biedt om de erkenning en overdraagbaarheid van kwalificaties te bevorderen. In principe fungeert dit systeem om vast te stellen wat een eigen diploma (dus ook van korte opleidingen) in een ander land waard is. Dit verhoogt de herkenbaarheid van deze opleidingen internationaal, hetgeen noodzakelijk is als men elders verder gaat studeren (of werken).

Meer werkenden en niet-werkenden naar het hoger onderwijs

De Onderwijsraad bepleit een grotere toegankelijkheid van voorzieningen bij personen die niet in de gebruikelijke scholingslijn zitten en de drempels voor leren in het kader van een levenlang leren zo laag mogelijk te maken. Daarbij wordt onder andere gedacht aan maatwerktrajecten, oprichting regionale leer-werklokken, meer private aanbieders en meer publiek-private combinaties. Ook aan een goed systeem van toetsing en erkenning van elders verworven competenties wordt veel waarde gehecht.

Ook in andere landen richt men zich bij de 50%-doelstelling niet uitsluitend op de initiële instroom van jonge mensen, maar wordt het levenlang leren erbij betrokken. In het Verenigd Koninkrijk is dit heel nadrukkelijk het geval (Hill, 2005). Ook de cursussen die aan de Finse 'Open' instellingen kunnen worden gevolgd, horen in deze categorie van beleidsinstrumenten thuis. Voorts kunnen de initiatieven worden genoemd om elders verworven competenties (EVC's) mee te laten spelen in het verlenen van toegang zoals in

Zweden en het Verenigd Koninkrijk. In Nederland heeft dit instrument eveneens ingang gevonden. EVC's passen in de algemene trend tot het creëren van een meer open systeem gericht op individuele vormen van leren en kennisoverdracht. Dit vraagt meer flexibilisering en maatwerk, waardoor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs kan worden bevorderd. Zoals de Onderwijsraad stelt vraagt dit om een deugdelijke procedure voor toetsing en erkenning van niet in het reguliere onderwijs verworven competenties die gelijkwaardig (kunnen) zijn aan de competenties die in het reguliere onderwijs zijn verworven. Internationale ervaringen op dit punt wijzen uit dat de ontwikkeling en toepassing van EVC's nog in de kinderschoenen staat.

Informatievoorziening

Voor een actief deelnamebeleid is het essentieel dat aankomende studenten over goede informatie beschikken die het meest aansluit bij hun ervaringen en verwachtingen. Een juiste studiekeuze verkleint de kans op verspilling van middelen, beperkt de uitval en studievertraging en draagt er meer in het algemeen aan bij dat de efficiëntie en kwaliteit van het hoger onderwijs wordt versterkt. In alle landen wordt veel belang toegekend aan goede studiekeuze-informatie. In sommige landen betreft dit informatie over de diverse studiegebieden en beroepen, sociale aspecten van studeren, hulp bij het maken van keuzes en verwijzing naar andere bronnen. Van alle landen is in Engeland het studiekeuze-informatiesysteem het verst ontwikkeld. Het Teaching Quality Information (TQI) beoogt om een consistent en betrouwbaar beeld te geven van de kwaliteit en standaarden van de opleidingen in het hoger onderwijs (zie www.tqi.ac.uk). Dit systeem is bedoeld om in te spelen op de uiteenlopende motivaties en behoeften van studenten en bij te dragen aan de 'widening participation' policy: dat mensen een plaats kunnen vinden overeenkomstig hun belangstelling en capaciteiten (Jongbloed, Kaiser, Salerno & De Weert, 2004).

Verhoging van deelname uit achterstandsgroepen wordt in de meeste landen als een belangrijk beleidsdoel gezien. Diverse informatiesystemen in Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Massachusetts zijn erop gericht om aan deze mensen duidelijk te maken dat het hoger onderwijs er ook voor hen is. Naast financiële instrumenten zoals beurzenprogramma's en de vrijheid die instellingen in het Verenigd Koninkrijk hebben gekregen om de hoogte van de collegegelden zelf te bepalen om zodoende de instroom van studenten uit achterstandsgroepen te bevorderen, is goede informatie over de onderwijsinvesteringen van belang. Uit onderzoek is gebleken dat vooral degenen uit de lagere sociaal-economische klassen en allochtonen naar verhouding een grotere leenaversie vertonen. Met name voor deze achterstandsgroepen is het van belang goede informatie te verstrekken die erop is gericht om de kosten en baten van hoger onderwijs te verhelderen en de risico's van onderwijsinvesteringen door studiefinanciering te verminderen.

In Nederland bevat de wetgevingsnotitie over de nieuwe WHW elementen die op het Engelse model lijken. In deze notitie wordt de positie van de student die recht heeft op onafhankelijke informatie over opleidingen centraal gesteld. In Engeland is men heel gereserveerd over het gebruik van rankings in de studiekeuze-informatie. Andere doel-

stellingen worden veel belangrijker geacht: het bieden van informatie over de diverse studiemogelijkheden, waarmee kan worden ingespeeld op uiteenlopende motivaties, capaciteiten en interesses. Met name is deze informatie ook toegesneden op niet-traditionele groepen, om ze vertrouwd te maken met wat het hoger onderwijs voor hen kan betekenen, en wat hun mogelijkheden zijn.

CONCLUSIES

Nederland streeft naar een deelname aan het hoger onderwijs in de richting van 50% in 2010, waarmee wordt aangesloten bij de doelstellingen van het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Het kabinetsbesluit in 2006 heeft deze doelstelling onderstreept. Zoals in dit artikel betoogd is daarbij niet altijd duidelijk waar de 50% precies betrekking op heeft. De politieke doelstelling is geformuleerd in termen van het deelnameniveau, maar menigeen heeft deze doelstelling op de uitstroom betrokken. De Onderwijsraad suggereert met zijn advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid' dat het zou gaan om de totale bevolking, hetgeen wel een heel ambitieuze doelstelling is.

In het hier gepresenteerde cijfermateriaal komt naar voren dat Nederland niet echt hoog scoort in vergelijking met de vijf referentielanden. Dit geldt vooral voor de deelname en het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. De ontwikkeling van de instroom valt internationaal niet uit de toon en vertoont de afgelopen jaren duidelijk een stijgende lijn. De situatie is dus niet zo zorgelijk als beleidsmakers ons doorgaans willen doen geloven. Nederland doet het internationaal helemaal niet zo slecht. Dat we achter het Verenigd Koninkrijk en Zweden aan moeten hollen is vreemd, omdat die landen het qua instroomontwikkeling slechter doen. Kijken we naar de beroepsbevolking, dan heeft Nederland nog een lange weg te gaan, hoewel daarbij de kanttekening kan worden gemaakt dat door internationale verschillen in definitie de verschillen minder groot zijn dan uit de OESO-cijfers blijkt.

Wat betreft de onderscheiden deelnamebepalende factoren vormen voor Nederland de toegankelijkheid en financiële factoren weinig belemmering, althans in vergelijking met andere landen. Nederland blijkt het op deze punten internationaal uitstekend te doen. Dit betekent overigens niet dat we achterover kunnen leunen, maar dat we blijven werken aan verhoging van instroom en uitstroom. Verhoging van de doorstroom van secundair naar hoger onderwijs, verbetering van onderwijsrendementen, en niveaudifferentiatie zijn belangrijke instrumenten. Een niveaudifferentiatie (inclusief korte opleidingen) zal er naar alle waarschijnlijkheid toe leiden dat meer mensen – niet-traditionele groepen, werkenden en niet-werkenden – zich tot het hoger onderwijs aangetrokken voelen, hetgeen tot een grotere heterogeniteit van de studentenpopulatie zal leiden. De inzet is dan niet zozeer om zo veel mogelijk mensen in het hoger onderwijs te krijgen, maar om mensen te helpen die opleiding te kiezen die het beste bij hen past en die ze ook met succes kunnen voltooien.

De realisatie van de door de overheid gestelde doelstellingen wordt in de meeste landen over het algemeen aan de instellingen overgelaten. In Zweden, het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate Finland hebben de instellingen de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de door de overheid gestelde doelstellingen. Zo zijn in Finland concrete afspraken gemaakt tussen de overheid en de instellingen over het aantal op te leiden studenten en de daaraan verbonden middelen. Als een instelling zich niet aan die afspraken houdt kan dat gevolgen hebben voor de bekostiging. In het Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn financiële middelen vrijgemaakt om de deelname van achterstandsgroepen te verhogen, waarbij instellingen worden uitgenodigd om actieplannen op te stellen waarin ze moeten aangeven hoe ze meer mensen uit achterstandsgroepen het hoger onderwijs willen binnenhalen. De hoofdverantwoordelijkheid voor deelname komt dan bij de instellingen te liggen en ze worden daar ook op afgerekend.

Voor instellingen kan vergroting van de deelname op gespannen voet staan met andere doelstellingen zoals kwaliteitsverbetering. In landen als het Verenigd Koninkrijk en Japan is de kwaliteit van de opleidingen een belangrijk thema dat in verband wordt gebracht met de kwaliteit en omvang van de instroom (DES, 2003). Omdat een grotere uitval gevolgen heeft voor de bekostiging, voorzien instellingen problemen. Gevreesd wordt dat instellingen daardoor minder geneigd zullen zijn meer studenten uit 'risicogroepen' aan te trekken. Dit zou een grote druk leggen op de noodzakelijke begeleiding en inrichting van het onderwijs, hetgeen op gespannen voet kan komen te staan met de vaste vergoeding (rijksbijdrage en collegegeld) die een instelling per student ontvangt. Vergroting van de deelname kan instellingen in financiële problemen brengen, met als gevolg dat de kwaliteit onder druk komt te staan en daarmee de internationale concurrentiepositie. En om dat laatste is het in de Lissabon-afspraken over verhoging van de deelname juist begonnen.

Noot

1. De gegevens van de OESO over het opleidingsniveau van de bevolking zijn in het algemeen gebaseerd op gegevens uit de nationale *Labour force Surveys*; in Nederland de Enquête Beroepsbevolking. Het blijkt dat de gegevens zoals die door de OESO worden gepresenteerd niet altijd overeenstemmen met de gegevens zoals die uit nationale publicaties naar voren komen. Over het algemeen geven nationale gegevens een iets rooskleuriger beeld dan de OESO-gegevens mogelijk veroorzaken doordat verschillende onderwijsindelingen worden gebruikt (SOI versus ISCED-97).

REFERENTIES

- Boudon, R. (1977). *Effets pervers et ordre social*. Paris, PUF.
- Canton, E. & Jong, F. de (2004). The demand for Higher Education in The Netherlands, 1950-1999. *Economics of Education Review*, 24, 651-663.