

Op naar de 50%

Een internationaal vergelijkend onderzoek naar
deelname en deelnamebeleid voor de
toekomstige kennismaatschappij

Frans Kaiser
Marc Kaulisch
Carlo Salerno
Egbert de Weert

Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)
Postbus 217
7500 AE ENSCHEDE

T: 053 – 489 3263
F: 053 – 434 0392
E: cheps-secretariaat@bbt.utwente.nl
W: www.utwente.nl/cheps

14 Juli 2005
Kenmerk: C5FK237

Inhoudsopgave

<u>1</u>	<u>INLEIDING</u>	<u>5</u>
1.1	ACHTERGROND EN PROBLEEMSTELLING	5
1.2	KERNBEGRIPPEN	6
1.3	OPBOUW RAPPORT EN METHODE	7
<u>2</u>	<u>DEELNAME EN DEELNAMEBELEID IN FINLAND</u>	<u>9</u>
2.1	HET HOGER ONDERWIJSSYSTEEM	9
2.2	INSTROOM	10
2.3	STUDENTEN	11
2.4	AFGESTUDEERDEN	12
2.5	DEELNAMEBELEID	13
<u>3</u>	<u>JAPAN</u>	<u>15</u>
3.1	HET HOGER ONDERWIJSSYSTEEM	15
3.2	INSTROOM	15
3.3	STUDENTEN	16
3.4	AFGESTUDEERDEN	17
3.5	DEELNAMEBELEID	19
<u>4</u>	<u>MASSACHUSETTS</u>	<u>21</u>
4.1	HET HOGER ONDERWIJSSYSTEEM	21
4.2	INSTROOM	22
4.3	STUDENTEN	23
4.4	AFGESTUDEERDEN	24
4.5	DEELNAMEBELEID	25
<u>5</u>	<u>NEDERLAND</u>	<u>27</u>
5.1	HET HOGER ONDERWIJSSYSTEEM	27
5.2	INSTROOM	27
5.3	STUDENTEN	28
5.4	AFGESTUDEERDEN	29
5.5	DEELNAMEBELEID	30
<u>6</u>	<u>VERENIGD KONINKRIJK/ENGELAND</u>	<u>33</u>
6.1	HET HOGER ONDERWIJSSYSTEEM	33
6.2	INSTROOM	34

6.3	STUDENTEN	35
6.4	AFGESTUDEERDEN	36
6.5	DEELNAMEBELEID	37
7	<u>ZWEDEN</u>	<u>41</u>
7.1	HET HOGER ONDERWIJSSYSTEEM	41
7.2	INSTROOM	42
7.3	STUDENTEN	42
7.4	AFGESTUDEERDEN	43
7.5	DEELNAMEBELEID	44
8	<u>ALGEMENE OVERZICHTEN</u>	<u>47</u>
8.1	DE ONTWIKKELINGEN SAMENGEVAT	47
8.2	UITVAL	49
8.3	OPLEIDINGSNIVEAU VAN DE BEVOLKING	51
8.4	50% PARTICIPATIE	54
9	<u>SYNTHESE EN ANALYSE</u>	<u>57</u>
9.1	DEELNAMEBEPALENDE FACTOREN	57
9.1.1	HOGER ONDERWIJSSYSTEEM	57
9.1.2	TOEGANKELIJKHEID EN SELECTIVITEIT	58
9.1.3	FINANCIËLE FACTOREN	59
9.1.4	DEMOGRAFISCHE FACTOREN	60
9.1.5	SOCIAAL- ECONOMISCHE FACTOREN	61
9.2	AANGRIJPINGSPUNTEN VOOR BELEID	63
9.2.1	DE 50% DOELSTELLING	63
9.2.2	KEUZES OP WEG NAAR HET HOGER ONDERWIJS	64
9.2.3	VERBETERINGEN IN HET VOORTRAJECT	65
9.2.4	FINANCIËLE PRIKKELS	66
9.2.5	INFORMATIEVOORZIENING	66
9.2.6	CAPACITEIT EN VERBLIJFSDUUR	67
9.2.7	VERHOUDING OVERHEID - INSTELLINGEN	67
10	<u>SAMENVATTING</u>	<u>69</u>
	<u>LITERATUURVERWIJZINGEN</u>	<u>71</u>

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en probleemstelling

In het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 2004 heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 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 VK en Zweden” (Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen 2004, p.47). Wat onder het deelnameniveau moet worden verstaan blijft in eerste instantie onduidelijk. Pas in één 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 wordt 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 (hetgeen naar later blijkt moet worden gelezen als een bepaald niveau van instroom in het hoger onderwijs) maar deze ‘uitstroom georiënteerde’ uitspraak heeft ertoe geleid dat menigeen de doelstelling in uitstroom termen is gaan opvatten: naar 50% hoger opgeleiden in 2010.

In deze context heeft de Onderwijsraad het Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) gevraagd een internationaal vergelijkend onderzoek naar deelname en deelnamebeleid uit te voeren in het kader van de voorbereiding van het advies van de Onderwijsraad ‘Naar 50% hoger opgeleiden in 2010’. In dit onderzoek gaat het enerzijds om definitievragen (zoals wat onder hoger onderwijs wordt verstaan in diverse landen) en anderzijds om beleid, beleidsinstrumenten en eventuele effecten die daarvan uitgaan op de deelname in die landen.

In het onderzoek staan de volgende twee vragen centraal:

- a) Waar staat Nederland (internationaal) als het gaat om het deelnameniveau in het hoger onderwijs?
- b) Welke factoren bepalen de ontwikkeling van het deelnameniveau? Wat is de rol van het overheidsbeleid bij de beïnvloeding van de deelname?

In dit onderzoek zijn de volgende landen betrokken:

- de in het HOOP genoemde Europese voortrekkers: het Verenigd Koninkrijk en Zweden,
- De wereldwijde voortrekkers: Finland, Japan en de Verenigde Staten, in het bijzonder de staat Massachusetts.

Voor elk van deze landen is cijfermatige informatie verzameld over de periode 1990 tot recent en is het beleid dat in die landen gevoerd wordt om de deelname aan het hoger onderwijs te stimuleren in kaart gebracht. Als leidraad voor al dit materiaal zijn in de volgende paragraaf een aantal kernbegrippen die in de discussie over de 50% doelstelling een rol spelen op een rij gezet.

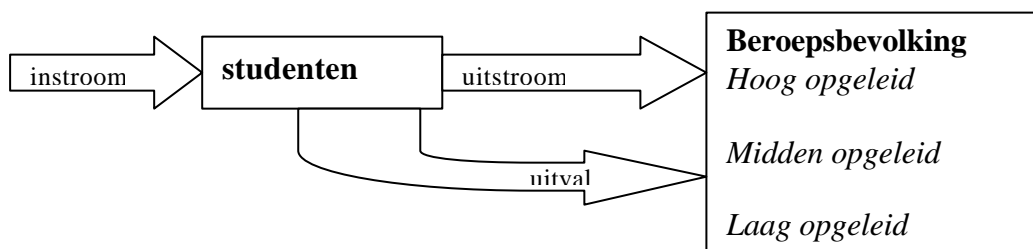
1.2 Kernbegrippen

De kernbegrippen in de discussie over de 50% doelstelling hebben betrekking op de stroom van jonge mensen die door het hogeronderwijssysteem naar de arbeidsmarkt trekt. Daarbij zijn de volgende stromen en stadia te onderscheiden:

- Instroom in het hoger onderwijs: het aantal mensen dat voor het eerst in het hoger onderwijs instroomt (eerstejaars HO-SI).
- Deelname: het aantal studenten dat is ingeschreven in het hoger onderwijs.
- Uitstroom: het aantal studenten dat in een bepaalde periode het hoger onderwijs met een diploma verlaat.
- Uitval: het aantal mensen dat in een bepaalde periode het hoger onderwijs zonder diploma verlaat.
- Opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking: de samenstelling van de (beroeps)bevolking naar hoogst behaalde diploma.

Het schema hieronder geeft de relaties tussen de kernbegrippen aan.

Figuur 1: Kernbegrippen rond participatie



Onder de instroom worden in principe alleen die mensen gerekend die voor het eerst deelnemen aan hoger onderwijs. Mensen die al eens eerder ingeschreven zijn geweest aan een hoger onderwijsinstelling (tijdelijk gestopt of omgezwaaid) horen dus niet in deze categorie thuis. Dat betekent dat instroom in een master diploma niet als instroom in het hoger onderwijs wordt gezien, omdat voor toegang tot een master in de meeste gevallen een hoger onderwijsdiploma verplicht is.

Het aantal studenten wordt in dit rapport in personen geteld en niet in fte's. 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.

Bij de uitstroom met diploma kijken we alleen naar 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) voor een deel terug in de uitstroom. Voor een deel, omdat er in alle systemen uitval tijdens de studie voorkomt. In principe heeft uitval, of drop-out, betrekking op de studenten die zonder diploma het hoger onderwijs verlaten. Studenten die van studie of instelling wisselen worden daar dus niet toe gerekend.

Het opleidingsniveau van de bevolking wordt voor een vastomlijnde groep van de bevolking (25 tot 65 jaar) berekend. 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) zal het opleidingsniveau van de bevolking langzaam stijgen¹. We kunnen de ontwikkeling in het aantal afgestudeerden door de omvang van de bevolking sterk gedempt terugzien in de ontwikkeling van het opleidingsniveau van de bevolking.

Gezien deze context is het voor het internationaal vergelijken van het Nederlandse deelnamebeleid van belang duidelijk te krijgen wat de score van Nederland op bovenstaande variabelen is en hoe die scores zich verhouden tot de scores in het buitenland. Concreet zal voor de zes landen worden beschreven:

- Hoe groot de instroom in het hoger onderwijs is en wat eronder wordt verstaan. Daarbij wordt aandacht besteed aan de vraag in hoeverre er verschillen zijn in de definitie van instroom en wat de mogelijke gevolgen daarvan voor de vergelijking zijn.
- Wat onder studenten wordt verstaan. Hierbij wordt beschreven welke typen hogeronderwijsinstellingen in het systeem bestaan en welke typen programma's (vooral lengte) worden aangeboden. Verder komen de mogelijkheden tot deeltijd studie en de wijze waarop buitenlandse studenten in de statistieken worden meegenomen aan de orde.
- Wat onder uitval wordt verstaan. De beschikbaarheid van internationaal vergelijkbare statistieken over deze stroom is (nog steeds) problematisch. Op grond van beschikbare nationale gegevens zal worden geprobeerd hierover inzichten te verschaffen, zij het dat de internationale vergelijkbaarheid niet altijd gegarandeerd is.
- Hoeveel afgestudeerden er zijn en wat onder uitstroom wordt verstaan. Ook hier kunnen verschillen in de programma structuur (met name tussen parallelle en consecutieve systemen) en definities van uitstroom tot problemen in de vergelijking leiden.
- Wat het opleidingsniveau van de bevolking is en met name het aandeel hoger opgeleiden. Hier zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij definities en statistieken zoals die door internationale organisaties (bijv. OECD) worden gehanteerd.

1.3 Opbouw rapport en methode

In dit rapport wordt voor elk land afzonderlijk land eerst een korte schets gegeven van de hoger onderwijssystemen (Finland, Japan, de Amerikaanse staat Massachusetts, Nederland, Verenigd Koninkrijk/Engeland en Zweden). Het gaat daarbij met name om de onderscheiden typen van instellingen en programma's, toegangscriteria alsmede de mate van selectiviteit van het hoger onderwijssysteem.

Vervolgens wordt aan de hand van de onderscheiden kernbegrippen cijfermatig materiaal gepresenteerd voor de periode 1990 tot recent datum over de belangrijkste stromen van studenten door het hoger onderwijssysteem.

Aansluitend is het beleid beschreven dat nationale overheden in de zes landen hebben gevoerd om de deelname aan het hoger onderwijs te stimuleren. De doelstellingen en instrumentatie van die doelstellingen staan daarbij centraal.

In hoofdstuk 8 worden de belangrijkste ontwikkelingen in de zes landen samengevat en de positie van Nederland ten opzichte van de referentielanden weergegeven. Ook is informatie gepresenteerd over uitval uit het hoger onderwijs, over het opleidingsniveau van de bevolking en de participatiegraad.

In hoofdstuk 9 wordt nader ingegaan op de tweede onderzoeksvraag, namelijk welke factoren de ontwikkeling van het deelnameniveau bepalen alsmede de rol van het overheidsbeleid daarbij. Op basis van de informatie verkregen uit de landenstudies, schetsen we een kader waarin mogelijk verklarende factoren voor de ontwikkeling van deelname aan hoger

¹ Ervan uitgaande dat het deelnameniveau van jonge mensen niet significant daalt.

onderwijs kunnen worden geordend. Aansluitend worden aangrijpingspunten voor deelnamebeleid gepresenteerd.

De informatie die aan het rapport ten grondslag ligt is voornamelijk verkregen via deskresearch. Voor de cijfers zijn nationale en internationale statistieken geraadpleegd en geanalyseerd en de kwalitatieve informatie komt vooral uit nationale beleidsdocumenten, wetenschappelijke artikelen en andere bronnen. Onder die andere bronnen zijn ook enkele nationale experts terug te vinden die in gesprekken hun visie op participatieniveau en deelnamebeleid hebben gegeven.

Tenslotte zij vermeld dat in dit rapport de term deelnamebeleid alleen in algemene zin wordt gebruikt: beleid om de deelname in het hoger onderwijs als geheel te beïnvloeden. Specifiek deelnamebeleid, gericht op het beïnvloeden van deelname in specifieke programma's, zoals beleid gericht op het stimuleren van deelname aan bèta en techniek, valt buiten de onderzoeksvraag.

2 Deelname en deelnamebeleid in Finland

2.1 *Het hoger onderwijssysteem*

Finland heeft een binair hoger onderwijssysteem. De universiteiten, 20 in getal, vormen het traditionele hoger onderwijs. Begin jaren negentig zijn experimenten gestart om een tweede type, meer beroepsgericht hoger onderwijs te ontwikkelen. Daartoe zijn postsecundaire beroepsgerichte opleidingen opgewaardeerd en instellingen samengevoegd tot hogescholen of AMK (in het Fins *Ammattikorkeakoulu*). Dit proces heeft een hoge vlucht genomen en in 2005 zijn er 29 AMKs die in studentaantallen de traditionele universiteiten reeds zijn gepasseerd.

Finse universiteiten bieden undergraduate en postgraduate programma's aan. De undergraduate programma's omvatten *bachelor* en *maisteri* programma's. Daarbij moet worden aangetekend dat de *bachelor* veelal als tussenkwalificatie wordt gezien: het meest gangbare diploma dat aan universiteiten wordt behaald is het *maisteri* diploma. Deze programma's duren in het algemeen 5 jaar (techniek 5 ½).

De postgraduate programma's aan Finse universiteiten omvatten *Licentiat* programma's en daarop voortbouwende *Doctorat* programma's.

De AMKs bieden voornamelijk beroepsgerichte bachelor programma's aan die een nominale studieduur van 3 ½ tot 4 jaar hebben. In 2002 zijn experimenten begonnen met het aanbieden van postgraduate programma's. Deze programma's hebben een studieduur van 18 maand.

De Finse overheid is bezig met een verandering van de hoger onderwijswet. In 2005 moet een twee cyclisch hoger onderwijssysteem worden ingevoerd. Dat betekent dat de universitaire programma's (die nu feitelijk ongedeelde vijfjarige programma's zijn) worden onderverdeeld in een driejarig bachelor programma en een tweejarig master programma. Een aantal programma's, zoals diergeneeskunde, medicijnen en tandheelkunde, blijven zesjarig. Voor AMKs zijn de veranderingen minder ingrijpend: het bestaande bachelor programma blijft ongewijzigd en de nieuwe postgraduate programma's worden in de wet vastgelegd.

In Finland bestaat ook een Open universiteit en een Open AMK. Een belangrijke bestaansgrond van deze instellingen is het stimuleren van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, ook in de perifere regio's. De Open universiteit cursussen zijn voor iedereen toegankelijk en hebben een algemeen karakter. Naast algemene persoonlijke vorming kunnen deze cursussen ook worden gebruikt als opstap naar een regulier hoger onderwijs diploma. De cursussen worden door 19 universiteiten aangeboden. Ook AMKs bieden de laatste jaren cursussen aan in het kader van een *open access* vorm van hoger onderwijs: de Open AMK.

Het standaard toegangsbewijs tot het Finse hoger onderwijs is het *Matriculation* diploma dat veruit de meeste eerstejaars hebben. Daarnaast kunnen ook houders van een diploma van een postsecundaire beroepsopleiding en studenten aan de open universiteit die minimaal een derde deel van het universitaire programma succesvol hebben afgerond meedingen naar een plaats aan een universiteit. Universiteiten hebben ook het recht om mensen zonder deze diploma's toe te laten, als ze denken dat de kandidaat de kennis en vaardigheden heeft om een studie succesvol af te ronden. Universiteiten bepalen zelf wie ze toelaten en gebruiken bij de selectie veelal verschillende criteria (zoals eindexamencijfers of toelatingstoets). Het aantal toe te laten studenten wordt overeengekomen met het Ministerie van Onderwijs. Voor alle studierichtingen geldt een toegangsbeperking (numerus clausus).

Om in aanmerking te komen voor toelating tot een AMK moet men een *Matriculation* hebben, of een diploma van een andere vorm van *upper secondary* onderwijs. Ook gevorderde studenten aan de Open AMK kunnen een verzoek tot toelating indienen.

AMKs bepalen zelf de selectiecriteria (eindexamencijfers, werkervaring of toelatingstoetsen). De postgraduate AMK programma's zijn toegankelijk voor AMK bachelor houders met minimaal drie jaar werkervaring.

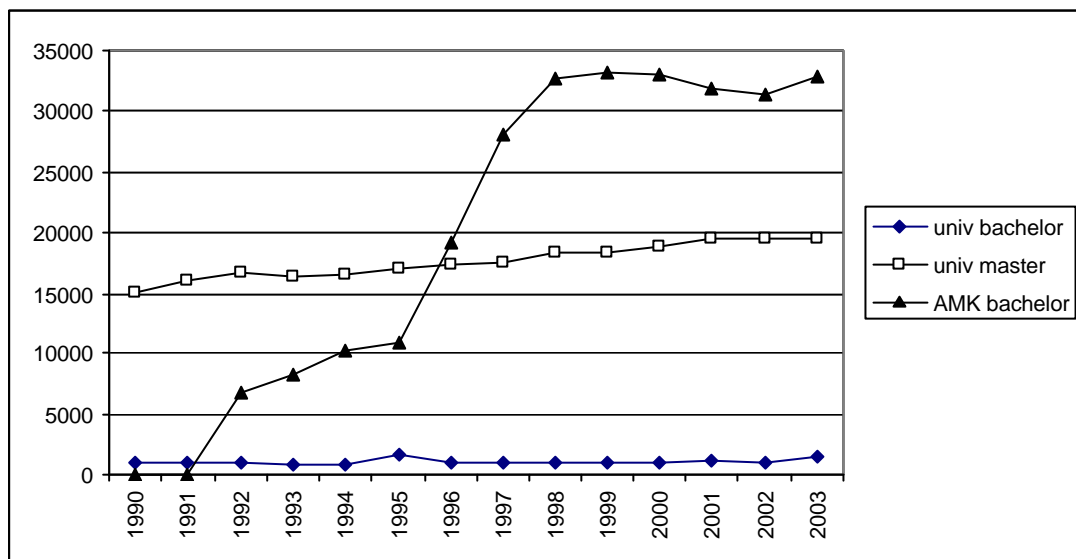
De overheid heeft plannen om het systeem van toelating en selectie te veranderen om de directe doorstroom na het eindexamen te bevorderen (men wil dat in 2008 55% van de eerstejaars direct aansluitend in het hoger onderwijs is ingestroomd). Daartoe zullen samen met de instellingen actieplannen worden ontwikkeld.

De capaciteit van het Finse hoger onderwijs is ontoereikend om alle kandidaten een plek te geven. In 2003 werd slechts 40% van de AMK kandidaten en 30% van de aanvragers van een plek aan een universiteit daadwerkelijk toegelaten en ingeschreven als eerstejaars.

Deelname in deeltijd is formeel niet mogelijk.

2.2 Instroom

Figuur 2: Aantal eerstejaars in het Finse hoger onderwijs



Bron: KOTA, AMKOTA

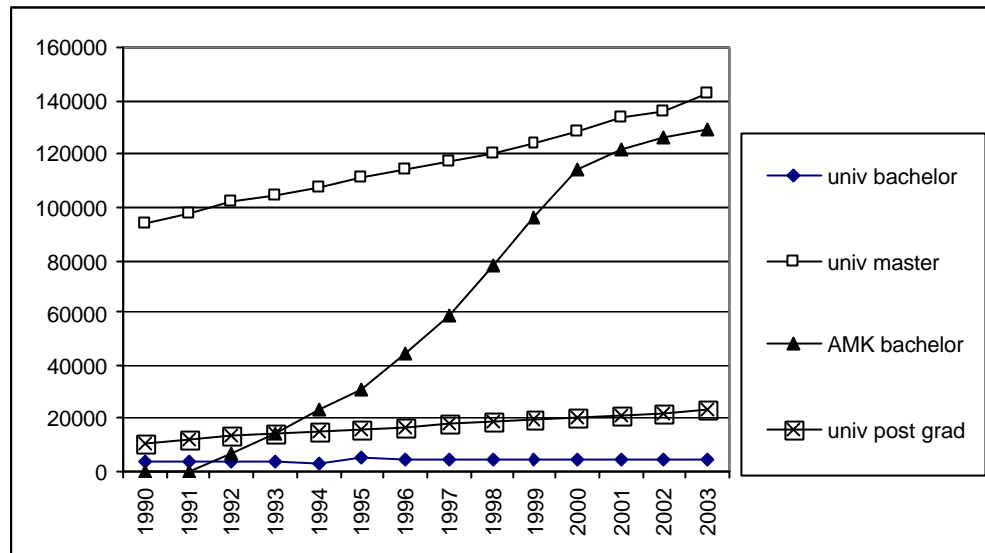
Bovenstaande figuur wordt gedomineerd door de stormachtige ontwikkeling die de AMKs hebben doorgemaakt. In 1992 gestart op experimentele basis, heeft deze sector zich vooral in de tweede helft van de jaren negentig ontwikkeld tot een volwaardige sector in het Finse hoger onderwijs. Deze opstartfase is in 1998 tot een eind gekomen. De ontwikkeling in de AMK sector overschaduwde de ontwikkeling in de universitaire sector waar sprake is geweest van een gestage groei tijdens de jaren negentig en een stabilisatie daarna. De groei is te vinden in de master programma's, hetgeen onderstreept dat de bachelor programma's als afzonderlijk programma geen rol van betekenis hebben gespeeld.

Deze gegevens bevatten dubbeltellingen: instroom met een hoger onderwijs verleden wordt meegeteld. Uit de gegevens over de activiteit van afgestudeerden anderhalf jaar na hun afstuderen kunnen we aanwijzingen vinden voor de omvang van deze dubbeltellingen. Zo vervolgt ongeveer tien procent van de afgestudeerden van de AMKs hun studie aan universiteiten. Deze mensen worden als eerstejaars aan universiteiten geteld. Over de dubbeltellingen binnen de sectoren worden we op grond van deze gegevens niet veel wijzer. In de cijfers zoals de Finnen die aan Eurostat aanleveren wordt voor een deel voor dubbeltellingen gecorrigeerd. De instroom gegevens zijn ongeveer 13% lager dan de bruto gegevens zoals die in de nationale statistieken worden gepresenteerd².

² De verschillen zijn bij de oudere leeftijdsgroepen (vanaf 23) groter dan bij de jongere.

2.3 Studenten

Figuur 3: Aantal ingeschreven studenten in het Finse hoger onderwijs



Bron: KOTA, AMKOTA

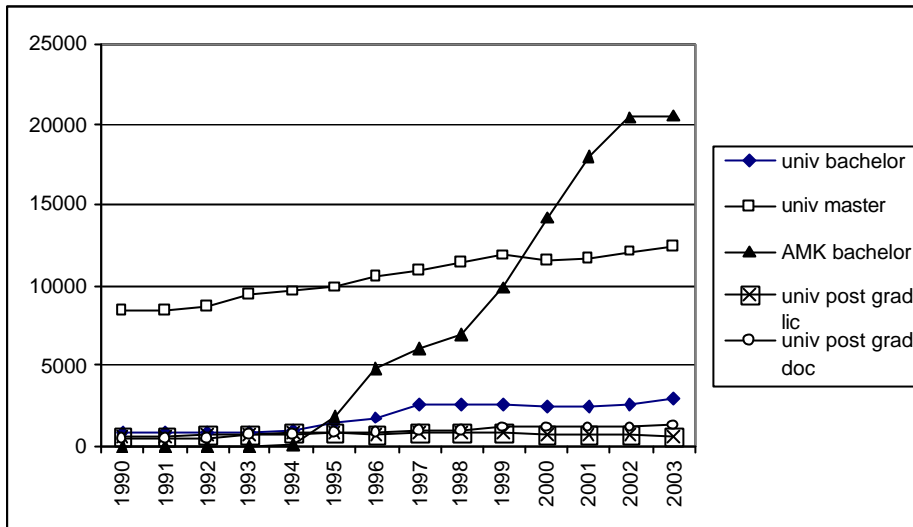
Ook in de studentaantallen zien we een forse groei van het Finse hoger onderwijs. Omdat het aantal ingeschreven studenten een voorraadgrootheid betreft en de instroom een stroomgrootheid is, is de ontwikkeling van het aantal ingeschreven studenten aan AMKs aanzienlijk vloeiender dan de ontwikkeling in de instroom. Een ander opvallend verschil tussen de ontwikkeling van instroom en studentaantallen is de forse stijging van aantal ingeschreven studenten aan universiteiten (master). Waar de instroom over de periode 1990 tot 2003 'slechts' met bijna een derde is gestegen is het aantal studenten met de helft toegenomen. Dit is alleen mogelijk als de gemiddelde verblijfsduur van studenten aanzienlijk is gestegen. De beschikbare statistieken over verblijfsduur hebben hun beperkingen³, maar ze geven niet aan dat de verblijfsduur aan universiteiten het afgelopen decennium is toegenomen⁴.

³ De gegevens betreffen mediaanwaarden, waardoor geen rekening wordt gehouden met de scheefheid van de verdeling.

⁴ bron: KOTA, perustutkintojen suoritusajat, <http://www.csc.fi/cgi-bin/kota/aihevalinta.pl>.

2.4 Afgestudeerden

Figuur 4: Aantal afgestudeerden in het Finse hoger onderwijs



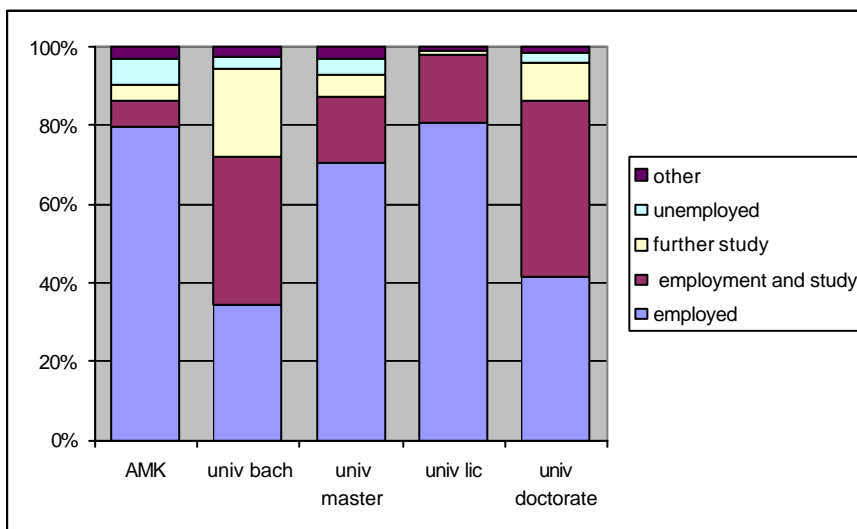
bron: KOTA, AMKOTA

De spectaculaire groei van het aantal afgestudeerden van de AMKs is voor een deel toe te schrijven aan het feit dat ze pas sinds het begin van de jaren negentig bestaan. Het is evenwel opmerkelijk dat het aantal AMK bachelors het aantal universitaire afgestudeerden zo snel heeft overtroffen.

Als we uitgaan van een gemiddelde verblijfsduur van zes jaar in de universitaire master programma's dan blijkt het aantal afgestudeerde masters zich langs dezelfde lijn ontwikkeld te hebben als de instroom in die programma's zes jaar daarvoor.

Laatste opvallende kenmerk is dat de uitstroom van universitaire bachelorprogramma's van 1995 tot 1997 sterk is gestegen.

Figuur 5: Bestemming van afgestudeerden van het Finse hoger onderwijs (situatie eind 2002 van afgestudeerden 2001)



bron: Statistics Finland

Bovenstaand figuur onderstreept nogmaals dat het universitaire bachelor diploma als een intermediaire kwalificatie wordt beschouwd: meer dan de helft van de mensen die een bachelor haakten hebben een vervolgstudie opgepakt. Bij AMK en de universitaire master ligt dat percentage duidelijk lager (10% resp. 15%). Verder is opvallend dat zoveel gepromoveerden aangeven verder te studeren.

2.5 Deelnamebeleid

Finland heeft zich ook geschaard in de rij van landen met een 50% doelstelling. Deze doelstelling heeft echter niet betrekking op de deelname in het hoger onderwijs, zoals in het buurland Zweden, maar op het opleidingsniveau van de bevolking. In 2015, zo is het streven, moet minimaal 50% van de bevolking in de leeftijd 30-34 een hoger onderwijs diploma hebben (in 2000 was dit percentage 40%).

Naast deze algemene doelstelling heeft de Finse overheid zeer concrete doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het aantal eerstejaars. In het *Development Plan* (Ministry of Education 2004) staan concrete aantallen eerstejaars, per type diploma en discipline, die in 2008 gerealiseerd moeten worden. De streefgetallen zijn gebaseerd op voorspellingen over de ontwikkeling van de arbeidsmarkt van het Ministerie van Arbeid. De doelstellingen voor wat betreft de instroom wijken voor de instroom van AMK masters en open AMK, en voor de universiteiten voor post-initiële specialisatie programma's af van de situatie in 2002. De instroom in basisopleidingen (bachelor voor AMK en Master voor universiteiten) blijft vrijwel gelijk (een teruggang van een half procent). AMK krijgt er anderhalf procent bij, universiteiten leveren drie procent in.

Kijken we naar disciplines dan zien we dat de instroom in economisch administratieve sectoren, cultuur, voeding, taal en cultuur en onderwijs wordt beperkt. Instroom in technologie en transport moet worden gestimuleerd.

Opvallend bij de plannen is de aandacht voor de rol van de Open Universiteit en de Open AMK. Met name de capaciteit van de laatste wordt flink uitgebreid. Langs deze weg moeten meer mensen de gelegenheid krijgen om hoger onderwijs te volgen (zie ook (Parjanen and Tuomi 2003)). Open Universiteit en Open AMK worden vooral gezien als voorbereiding voor het toegangsexamen, waarbij het met name oudere kandidaten zijn die zich via de Open Universiteit of Open AMK voorbereiden. Studiepunten die tijdens de Open University of Open AMK voorbereiding zijn behaald kunnen door universiteit of AMK worden erkend als deel van een reguliere studie. Afronding van een studie moet nog steeds via een reguliere inschrijving aan AMK en universiteit gebeuren.

Het Finse beleid is echter niet louter op toegang gericht. Om tot de beoogde uitstroom van afgestudeerden te komen wordt ook naarstig gezocht naar mogelijkheden om het rendement van de opleidingen te verbeteren en de verblijfsduur te bekorten.

De introductie van een twee cycli model (bachelor-master) wordt gezien als een belangrijk instrument in deze strijd. Door de invoering van een zelfstandig driejarig bachelor programma en een daarop volgende tweejarige master verwacht de overheid dat de bachelor een groter civiel effect op de arbeidsmarkt krijgt. Deze verandering zal ingebed zijn in een nieuwe regelgeving over de universitaire graden die in 2005 wordt ingevoerd.

Daarnaast worden instrumenten als begeleiding, coaching, persoonlijk studieplannen en remedial education genoemd als manieren om risico studenten binnen boord te houden. De ontwikkeling en inzet van deze instrumenten ligt bij de instellingen, die ook de inrichting van de programma's zodanig moet vormgeven dat een vlotte doorstroming mogelijk is maar de overheid zal met prestatie gerelateerde bekostiging deze beleidslijn ondersteunen ((Ministry of Education 2004), p.41)

Het doel is dat tenminste 75% van de eerstejaars hun studie binnen de normatieve studieduur hun master 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) , p.47)

Financiële prikkels voor studenten worden in Finland niet in het kader van deelnamebeleid gebruikt. Het heffen van collegegelden is in Finland nog steeds een taboe en studiefinanciering is sinds jaar en dag op hetzelfde hoge niveau.

In de afspraken tussen instellingen en overheid over het aantal op te leiden studenten en de daaraan verbonden middelen worden de doelstellingen voor deelnamebeleid heel duidelijk geconcretiseerd. Als een instelling zich niet aan die afspraken houdt kan dat gevolgen hebben voor de bekostiging.

3 Japan

3.1 *Het hoger onderwijssysteem*

Het Japanse hoger onderwijssysteem kent vier typen instellingen: universiteiten, *junior colleges*, *colleges of technology* en *specialised training colleges*.

De undergraduate programma's aan universiteiten duren in het algemeen vier jaar en worden afgesloten met een bachelor. Daarnaast bieden de meeste (72%) universiteiten in hun graduate schools master programma's aan en ruim de helft ook doctorate programma's. Het master programma duurt twee jaar en het daarop voortbouwende doctorate programma drie jaar.

Van de 703 universiteiten die in 2003 in Japan waren gevestigd is 75% privaat. Universiteiten vormen met hun ruwweg 2,5 miljoen studenten in undergraduate programma's de grootste sector in het Japanse hoger onderwijs.

De omvang van *Junior colleges* is in termen van ingeschreven studenten slechts een tiende van de universiteiten. *Junior colleges* bieden twee of driejarige programma's in gespecialiseerde onderwerpen⁵ aan. De programma's zijn voor een deel beroepsgeoriënteerd en voor een deel van algemene aard. Afgestudeerden krijgen een *associate degree*. Van de 525 *junior colleges* is 88% privaat. Opvallend is dat 88% van de studenten vrouw is. Naast onderwijs mogen *junior colleges*, zij het op beperkte schaal, ook onderzoek verrichten.

Colleges of Technology bieden vijfjarige meest technische beroepsopleidingen aan die met de titel *associate* afgesloten kunnen worden. Het ingangsniveau voor deze programma's ligt lager dan voor andere hoger onderwijsopleidingen: studenten kunnen al na *lower secondary* school instromen. Na het behalen van de *associate degree* hebben de studenten twee opties om verder te studeren. Aan de ene kant kunnen associate houders meedingen naar een plaats aan een universiteit. Daarnaast kunnen ze hun studie aan de *colleges of technology* nog twee jaar voortzetten voor een 'hogere beroepsopleiding'. De *colleges of technology* zijn de kleinste sector met 63 instellingen (8 private) en 57.000 studenten.

Het 'sluitstuk' van het Japanse hoger onderwijssysteem wordt gevormd door de *Specialised Training Colleges* die eigenlijk uit twee typen instellingen bestaan: scholen die middelbaar beroepsonderwijs verzorgen⁶ en *professional training colleges* die hoger onderwijs programma's aanbieden. Na twee jaar kunnen studenten de titel *technical associate* verkrijgen. Na tenminste drie jaar studie kunnen studenten zich ook mengen in de race voor een plaats aan een universiteit. Er zijn 3400 *specialised training colleges*, waarvan er 500 hoger onderwijs programma's aanbieden. Dit betreft vooral private instellingen (90%). Hoewel de *specialised training colleges* onderaan de academische ladder staan zijn ze met hun 685.000 studenten in hoger onderwijs programma's in omvang de tweede sector.

Om toegang te krijgen tot hoger onderwijs is, met uitzondering van de *colleges of technology*, het bezit van een secundair onderwijs diploma noodzakelijk. Dit is echter geen garantie voor toegang omdat voor vrijwel alle programma's aan publieke instellingen een nationaal toegangsexamen wordt georganiseerd, waarenboven instellingen ook nog vaak extra eisen aan kandidaten stellen.

De selectiviteit van het Japanse hoger onderwijs in zijn geheel is sinds 1995 duidelijk afgenomen. In 1995 lag het percentage afgewezen student nog rond de 5%, in 2003 was dat gedaald tot minder dan één procent. Daarbij moet worden opgemerkt dat er zeer grote verschillen tussen instellingen bestaan wat betreft selectiviteit.

3.2 *Instroom*

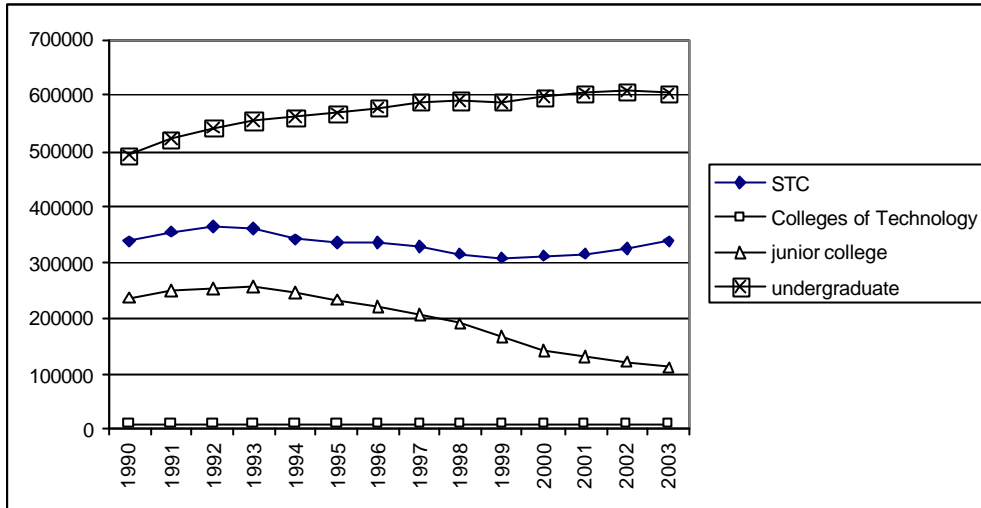
Bij de cijfers voor de instroom kijken we alleen naar de gegevens over undergraduate programmes. Instroom in postgraduate programmes aan universiteiten vereist namelijk per

⁵ humanities, social sciences, teacher training en home economics

⁶ studentstromen in en uit dit type programma's worden verder buiten beschouwing gelaten.

definitie het bezit van een hoger onderwijskwalificatie, waardoor deze instroom niet meer als nieuwe instroom in het hoger onderwijs kan worden gezien.

Figuur 6: Eerstejaars aan instellingen in het Japanse hoger onderwijs

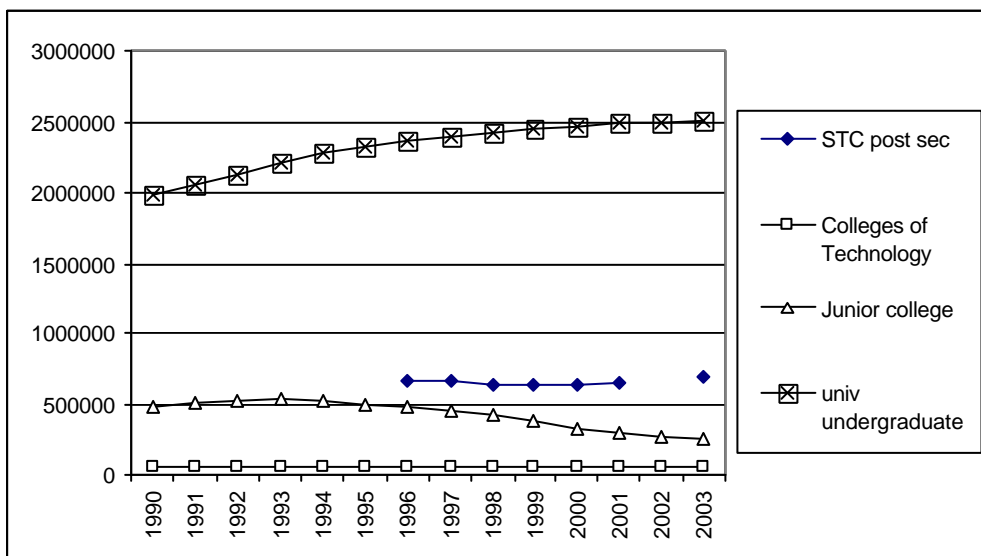


bron: Statistical Abstract

Deze cijfers geven een iets te rooskleurig beeld van de instroom in het hoger onderwijs. Een deel van de instroom van universiteiten en, zij het in mindere mate, van de *junior colleges* is afkomstig van andere hoger onderwijsprogramma's (zie bijvoorbeeld ook Figuur 10). Van de instroom in universiteiten stroomt 77% direct aansluitend aan secundair onderwijs in, 20% niet direct aansluitend en 3% langs een andere route. Voor *junior colleges* ligt het percentage direct aansluitende instroom op 91%. Gegevens over instroom naar vooropleiding ontbreken op dit moment, waardoor we geen inschatting kunnen maken van de omvang van die vertekening.

3.3 Studenten

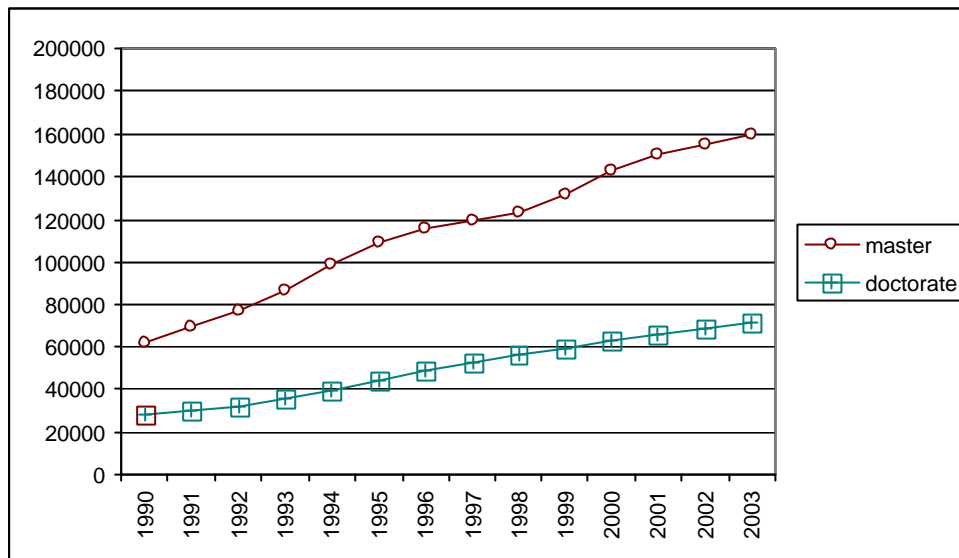
Figuur 7: Aantal ingeschreven studenten in Japans undergraduate hoger onderwijs



bron: Statistical Abstract

De groei is er uit in het Japanse hoger onderwijs: het aantal studenten aan universiteiten stagneert en het aantal studenten aan *junior colleges* daalt gestaag. Op grond van de instroomgegevens kunnen we veronderstellen dat aan die stagnatie na 2003 voorlopig geen einde komt.

Figuur 8: Aantal ingeschreven studenten in Japanse universiteiten, post graduate programma's

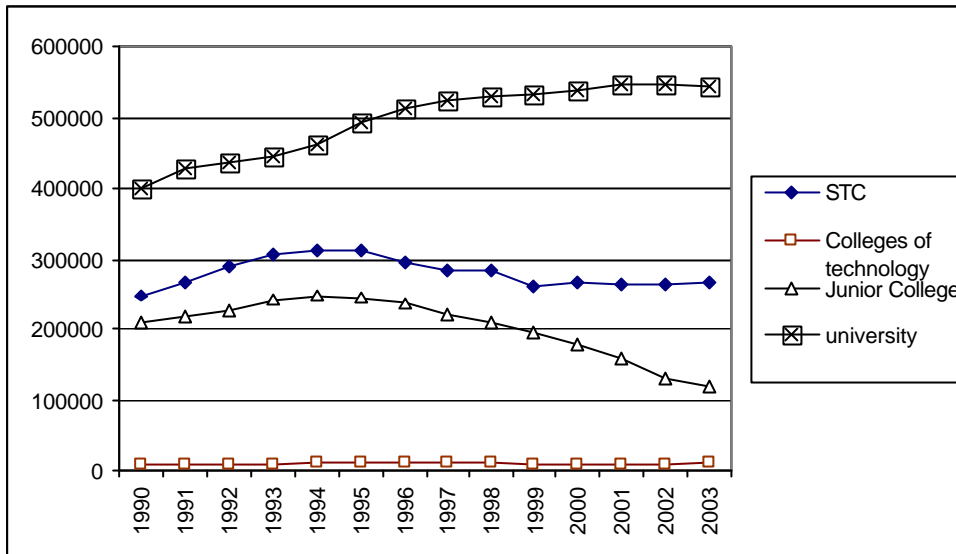


bron: Statistical Abstract

De deelname aan postgraduate programma's (master en doctorate) is sterk toegenomen, ondanks de stagnatie in het aantal studenten op undergraduate niveau. Daarbij moeten we wel aantekenen dat de doorstroom van undergraduate programma's naar master programma's nog steeds zeer beperkt is (rond 10%).

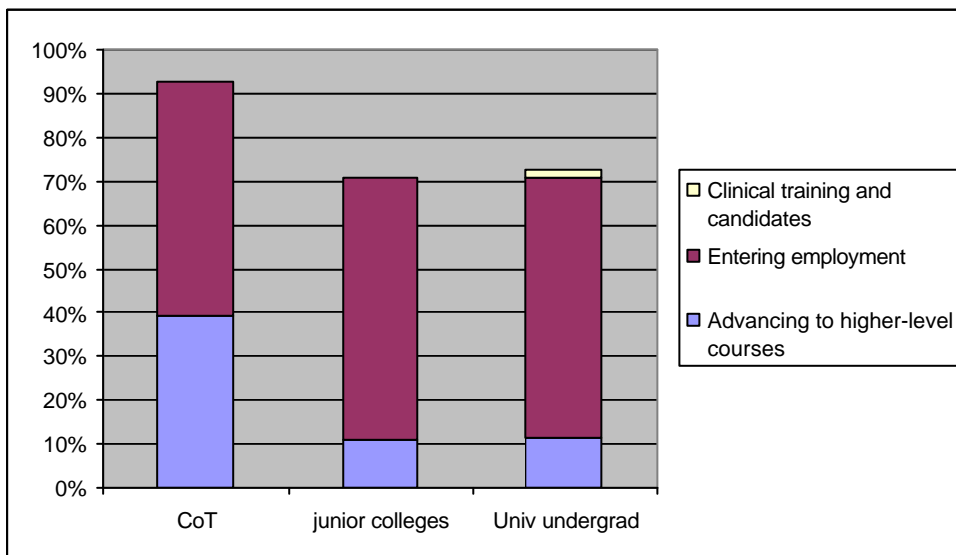
3.4 Afgestudeerden

De ontwikkeling die we in de instroom hebben gezien zien we in de uitstroom van afgestudeerden terug, zij het met enkele jaren vertraging. Begin jaren negentig steeg het aantal afgestudeerden nog in alle type instellingen. Vanaf 1995 is het aantal afgestudeerden van *junior colleges* gestaag gedaald. Ook bij de STC's daalde in de periode 1995-1999 de uitstroom, terwijl in dezelfde periode de uitstroom uit de universitaire undergraduate programma's relatief sterk steeg. De situatie is de laatste jaren gestabiliseerd, met uitzondering van de *junior colleges*, waar de neergang gezien de ontwikkeling van de instroom, nog enkele jaren zal aanhouden.

Figuur 9: Aantal afgestudeerden in undergraduate programma's

bron: Statistical Abstract

De doorstroom van afgestudeerden van undergraduate programma's aan universiteiten en van *junior colleges* blijft 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.

Figuur 10: Bestemming van afgestudeerden van undergraduate hoger onderwijs in Japan

bron: Statistical abstract

3.5 Deelnamebeleid

De Japanse overheid voert geen actief deelname beleid en heeft dat ook in het verleden niet gevoerd. Concrete streefcijfers komen in Japanse hoger onderwijsbeleidsdocumenten niet voor. Wel stelt de overheid het aantal plaatsen aan publieke instellingen centraal vast en maakt ze afspraken de private instellingen over het aantal studenten. De private instellingen hebben daarbij meer vrijheid dan de publieke instellingen.

De aandacht van de overheid gaat de laatste jaren niet zozeer uit naar de instroomontwikkeling maar naar de uitstroom. Er is grote zorg over de kwaliteit van de opleidingen. De kwaliteit van de opleidingen wordt door het accreditatieorgaan in de gaten gehouden en wanneer de kwaliteit onder de minimumeisen zakt kan dit gevolgen hebben voor de bekostiging. Dit geldt zowel voor de publieke instellingen als ook voor de private, die ook publieke middelen krijgen.

Op het gebied van de toegangsselectie zijn er twee overheidsinterventies geweest. De eerste betrof het verplicht stellen van een nationaal toegangsexamen voor publieke universiteiten in 1979⁷. In 1990 werd dit examen herzien en ook opengesteld voor private universiteiten. Ongeveer de helft van de private universiteiten gebruikt het nationale examen nu als selectie-instrument. Veel private universiteiten zijn, met het oog op de verslechterende demografische situatie een actieve werving van kandidaten begonnen en hebben naar Amerikaans voorbeeld, rekruteringsbureaus (*admission offices*) in het leven geroepen.

Studenten in Japan betalen collegegeld. De hoogte van dat collegegeld verschilt naar type instelling en vooral tussen publieke en private instellingen. In 2000 betaalden studenten aan private instellingen gemiddeld rond de €6.582 collegegeld en €1.165 andere bijdragen, terwijl dit aan publieke instellingen iets meer dan de helft was: €3.400 en €50 andere bijdragen. Voor de private instellingen vormen de collegegelden de belangrijkste bron van inkomsten (meer dan 80%).

In haar studiefinancieringsbeleid klinkt het verbreden van deelname niet door: de omvang van studiefinanciering is beperkt en merit based.

⁷ Daarbij moet worden opgemerkt dat naast dit nationale examen door sommige universiteiten ook nog een tweede toelatingsexamen wordt gebruikt.

4 Massachusetts

4.1 *Het hoger onderwijssysteem*⁸

In 2004 waren er 119 erkende hoger onderwijsinstellingen in de staat Massachusetts. Het overgrote deel betrof private instellingen (88 of 74% van het totaal), waarvan de meeste *four-year colleges* waren en een aanzienlijk aantal tot de Amerikaanse elite universiteiten behoorden. De publieke sector kan verder worden onderverdeeld in drie sub-sectoren:

- 1) *community colleges* (15),
- 2) *state colleges* (9 regionale instellingen waaronder aparte kunstacademies en *liberal arts colleges*, alsmede een maritiem instituut) en
- 3) de vijf campuses van de *University of Massachusetts* (UMass).

De *community colleges* bieden tweejarige programma's aan die naar een *Associate degree* leiden, andere undergraduate certificaten (zoals het eenjarige pre-bachelor certificate) en, in uitzonderlijke gevallen 4-jarige (bachelor) programma's. Bij *state colleges* bestaat de hoofdmoot van het programma-aanbod uit 4-jarige bachelor programma's. Daarnaast bieden de meeste ook nog graduate programma's zoals de tweejarige master. Doctorate programma's zitten normaliter niet in het *state college* pakket. Het sluitstuk van het hoger onderwijssysteem wordt gevormd door de UMass campuses waar alle typen programma's worden aangeboden, waarbij de nadruk ligt op de langere programma's.

Een belangrijk kenmerk van het Amerikaanse systeem is de overdraagbaarheid van individuele cursussen/programma's tussen instellingen⁹. De meeste publieke instellingen (alsmede enkele private) hebben onderlinge overeenkomsten waarin de erkenning van behaalde resultaten aan de ene instelling door de andere wordt geregeld. Deze overeenkomsten zijn bilateraal en de aard en omvang van de overeenkomsten verschilt aanzienlijk tussen instellingen. De meest voorkomende overeenkomsten worden tussen *community colleges* en *four-year colleges* gesloten. *Community colleges* worden vaak als *feeder schools* gezien omdat veel studenten de eerste twee jaar van hun opleiding aan een *community college* volgen, veelal uit financiële overwegingen, en vervolgens naar een *four-year college* gaan om de bachelor graad te behalen.

Toegangscriteria verschillen per type instelling. Toegang tot de *community colleges* is in het algemeen niet aan restricties gebonden, zij het dat kandidaten een *high school* diploma of een equivalent moeten hebben. Voor alle andere instellingen geldt dat de toegangseisen verschillen, afhankelijk van het feit of een kandidaat nieuw in het hoger onderwijs is, een transfer student is of een internationale student is. Kandidaten die nieuw zijn moeten een kopie van het *highschool* diploma en de resultaten van SAT-I of ACT tests overleggen.¹⁰ De instelling kan verder nog vragen om aanbevelingsbrieven. Transfer studenten hoeven alleen aan te geven welke cursussen ze al succesvol hebben afgerond. Internationale studenten moeten een gedetailleerd vakkenoverzicht van hun voortgezet onderwijs diploma overleggen en de score op de *Test of English as a Foreign Language* (TOEFL).

Het verschijnsel *transfer students* is in de context van onderhavig onderzoek van belang omdat dit tot dubbeltellingen bij het bepalen van de omvang van de instroom kan leiden. In de Massachusetts gegevens blijken de gegevens over transfer studenten afzonderlijk gespecificeerd te zijn zodat dit gevaar hier niet geldt.

⁸ Tenzij anders is aangegeven komen alle statistische gegevens uit de *Chronicle of Higher Education's* (<http://chronicle.com>) annual Almanac editions.

⁹ Studenten die van die overdraagbaarheid gebruik maken worden als transfer studenten aangemerkt.

¹⁰ Both the Scholastic Aptitude Test (SAT) and the American College Test (ACT) are used nationally as part of the higher education admissions process. Which test institutions rely on differs on a state-by-state basis. The scores in any given year are relative to the total population of students taking that test at that time. Hence a nominal score of 700 on the SAT-verbal section might imply that the student did better than 90% or 70% of all other students taking the same test, depending on how other students did.

De mate van selectiviteit aan de poort verschilt per instellingstype. De private sector stelt de hoogste eisen aan eindexamencijfer en SAT of ACT score, gevolgd door de UMass instellingen en als laatste de *State Colleges*.

4.2 Instroom

Tabel 1 toont enkele basisgegevens over de instroom in het publieke hoger onderwijsstelsel tussen 2000 en 2003.¹¹ *First-time freshman* zijn studenten die direct na het behalen van hun *highschool* diploma doorstromen naar het hoger onderwijs. *Transfer* studenten zijn studenten die eerst ergens anders in het hoger onderwijsstelsel ingeschreven zijn geweest en zich aan een andere instelling opnieuw inschrijven. *Readmits* zijn studenten die eerder zijn ingeschreven, hun studie hebben onderbroken en nu weer een verzoek tot inschrijving hebben gedaan. Amerikaanse statistieken geven geen informatie over het aantal studenten dat van programma wisselt.¹²

Het aantal eerstejaars is licht gestegen, evenals het aantal transfer studenten. De stijging in het aantal nieuwe graduate studenten is aanzienlijk groter.

Tabel 1: Eerstejaars naar niveau en type hoger onderwijsinstellingen

	2000	2001	2002	2003
University of Massachusetts				
first-time freshmen	6807	7080	6466	7099
Transfer	3902	3878	3782	3706
total new undergraduate students	10709	10958	10240	10805
new graduate students	2359	2441	2593	2779
total new undergraduate and graduate students	13068	13399	12833	13584
State Colleges				
first-time freshmen	5202	5404	5615	5827
Transfer	2979	3154	3420	3181
total new undergraduate students	8181	8558	9035	9008
new graduate students	1208	1474	1846	2798
total new undergraduate and graduate students	9389	10032	10681	11806
Community Colleges				
first-time freshmen	16787	17748	18340	17915
Transfer	4030	4184	4802	4822
readmits	4161	4473	4981	6054
total new undergraduate students	24978	26386	28123	28791
Totaal				
first-time freshmen	28796	30232	30421	30841
Transfer	10911	11216	12004	11709
total new undergraduate students	43868	45902	47398	48604
new graduate students	3567	3915	4439	5577
total new undergraduate and graduate students	47435	49817	51837	54181

Bron: Massachusetts Board of Higher Education Admissions and Enrollment Tables Fall 2003. http://www.mass.edu/p_p/includes/ir/Fall2003AdmissionsAndEnrollmentTables.pdf

¹¹ Private hoger onderwijsinstellingen hoeven geen interne statistische gegevens te verstrekken, publieke instellingen wel. Hoewel enkele private instellingen dergelijke gegevens beschikbaar hebben blijkt dat voor de meeste niet het geval te zijn.

¹² Dit is omdat met in het Amerikaanse hoger onderwijs veel meer geïnteresseerd is in het gegeven hoeveel studenten een diploma halen dan in de discipline waarin dit gebeurt. Het undergraduate curriculum is zodanig ingericht dat studenten relatief eenvoudig tijdens de rit naar een andere discipline kunnen overstappen.

Zoals hiervoor al is aangegeven is de toegang tot hoger onderwijs selectief: het aantal aanmeldingen overtreft het aantal geaccepteerde kandidaten. Rond een kwart van alle aanmeldingen wordt afgewezen (zie Tabel 2). Opmerkelijk is dat de *State Colleges* het meest selectief zijn; je zou verwachten dat de meer prestigieuze UMas instellingen selectiever zijn. Het blijkt echter dat er grote verschillen zijn tussen de campussen van UMas. Zo is UMas at Amherst het meest selectief, terwijl andere locaties veel minder selectief zijn. De selectiviteit van *community colleges* is zoals verwacht het laagst.

Verder gaapt er een groot gat tussen het aantal geaccepteerde aanmeldingen en het aantal studenten dat zich echt inschrijft. Dit is mogelijk te verklaren uit het feit dat veel kandidaten zich voor meer dan één instelling aanmelden en dat veel kandidaten zich inschrijven aan private instellingen of aan instellingen buiten de staat. Dit laatste is gezien de beperkte geografische omvang van Massachusetts niet verwonderlijk.

Tabel 2: Undergraduate aanmeldingen, aangenomen aanmeldingen, aantal nieuwe studenten zonder dubbel tellingen, toelatingsratio en opbrengst ratio van publieke hoger onderwijsinstellingen, 1999 tot 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
University of Massachusetts					
Applicants	38257	38495	37652	41058	37368
Acceptances	27085	26745	27047	26021	28111
New students	10891	10709	10958	10240	10805
Acceptance rate	71%	69%	72%	63%	75%
Yield rate	40%	40%	41%	39%	38%
State Colleges					
Applicants	28469	29627	30769	32540	33327
Acceptances	18466	19820	20401	21376	22549
New students	7722	8181	8558	9035	9008
Acceptance rate	65%	67%	66%	66%	68%
Yield rate	42%	41%	42%	42%	40%
Community Colleges					
Applicants	44482	44797	47541	51844	56573
Acceptances	38837	38779	41541	43844	44618
New students	25572	24978	26385	28123	28791
Acceptance rate	87%	87%	87%	85%	79%
Yield rate	66%	64%	64%	64%	65%
System total					
Applicants	111208	112344	115720	125092	127288
Acceptances	84388	85344	88989	91241	95278
New students	44185	45901	45901	47398	48604
Acceptance rate	76%	76%	77%	73%	75%
Yield rate	52%	54%	52%	52%	51%

Bron: Massachusetts Board of Higher Education Admissions and Enrollment Tables Fall 2003. http://www.mass.edu/p_p/includes/ir/Fall2003AdmissionsAndEnrollmentTables.pdf

4.3 Studenten

In Tabel 3 worden de aantallen ingeschreven studenten aan de hoger onderwijsinstellingen in Massachusetts weergegeven. De verhouding tussen de studentaantallen in publieke en private instellingen is relatief gelijk gebleven gedurende de laatste 15 jaar, waarbij de private sector de dominante sector is (55% van de studenten). Als we verder kijken naar de typen instellingen dan zijn er toch verschillen tussen publiek en privaat te bespeuren. Bij de tweejarige programma's hebben de private instellingen duidelijk veel terrein verloren, terwijl de publieke instellingen licht zijn gegroeid. Bij de vierjarige colleges ligt de situatie net

andersom. Daar zien we een lichte daling bij de publieke sector en een lichte stijging bij de private sector.

Tabel 3: Ingeschreven studenten aan hoger onderwijsinstellingen in Massachusetts naar sector

	1990	1992	1995	1996	1998	2000	2002	2004
Public 4-year	112800	110031	101732	101796	101824	102136	102006	102838
Public 2 year	75971	74641	79729	78003	72030	72558	79508	84053
private 4 year	223640	220711	223667	222237	230608	231125	231033	232999
private 2 year	14209	13491	14999	14469	7214	6801	7148	5181
Total	426620	418874	420127	416505	411676	412620	419695	425071
<i>Aandeel publiek</i>	<i>44%</i>	<i>44%</i>	<i>43%</i>	<i>43%</i>	<i>42%</i>	<i>42%</i>	<i>43%</i>	<i>44%</i>

In Tabel 4 wordt een verdere uitsplitsing van het aantal studenten gepresenteerd. Bij de eerste drie rijen valt op dat het aantal studenten in undergraduate programma's sinds 1990 is gedaald (-5%) terwijl het aantal studenten in graduate programma's is gestegen (+23%).

Tabel 4: Kenmerken van de studenten ingeschreven in hoger onderwijsinstellingen in Massachusetts

	1990	1992	1995	1996	1998	2000	2002	2004
undergrad	343625	333956	329593	323868	316578	316299	320370	324931
Grad	70062	72005	77113	79354	81604	82338	84733	86110
Prof	12933	12913	13421	13283	13494	13983	14592	14030

4.4 Afgestudeerden

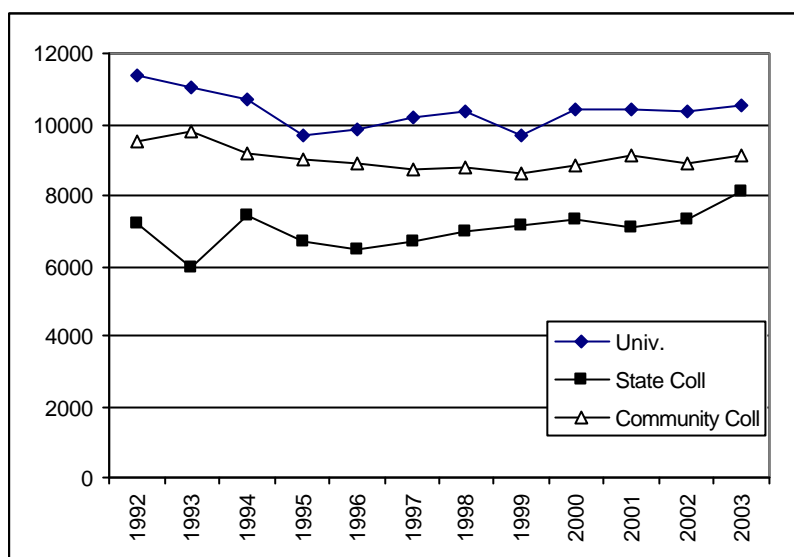
Tabel 5 laat het aantal afgestudeerden zien. Het aantal behaalde diploma's is in de periode 1990-2004 met ruim 17% gestegen, waarbij de grootste groei in de graduate programma's en met name in de master programma's heeft plaats gevonden.

Tabel 5: Afgestudeerden van hoger onderwijsinstellingen in Massachusetts (publiek en privaat)

	1990	1992	1996	1998	2000	2002	2004
Associate	13047	13316	13084	12808	11929	10680	14251
bachelor's	41801	43559	42351	40279	40429	42308	43097
Master's	15692	17827	20745	21276	23957	24819	25884
Doctorate	1937	2122	2228	2283	2272	2283	2287
Professional	3721	3657	3771	3656	3742	3948	3912
Total	76198	80481	82179	80302	82329	84038	89431

De ontwikkeling van het aantal afgestudeerden aan publieke hoger onderwijsinstellingen vinden we terug in Figuur 11. Sinds 1995 is de situatie relatief stabiel. De *State Colleges* zijn de enige sector waar sinds die tijd een beperkte groei heeft plaats gevonden. Als we de gegevens uit bovenstaande tabel en onderstaande figuur combineren dan blijkt dat publieke instellingen in 2003 31,5% van alle diploma's hebben uitgereikt. In 1992 was dit aandeel iets hoger: 35%. Dit percentage is vrij laag als we het vergelijken met het aandeel van publieke instellingen in het totale aantal studenten: dit was rond de 45%. Dit heeft voor een deel te maken met het feit dat de instellingen in de private sector in het algemeen iets selectiever zijn en dat er een veel grotere mate van zelfselectie plaatsvindt, ingegeven door de hoge kosten die aan deelname aan privaat hoger onderwijs verbonden zijn.

Figuur 11: Afgestudeerden aan publieke hoger onderwijsinstellingen 1992 tot 2003¹³



bron: Massachusetts Board of Higher Education Admissions and Enrollment Tables Fall 2003. http://www.mass.edu/p_p/includes/ir/DegreesConferredFY2003.pdf

4.5 Deelnamebeleid

De hoge opleidingsgraad van de (beroeps)bevolking van Massachusetts is waarschijnlijk een belangrijke reden waarom er vrijwel geen beleid wordt gevoerd om de participatie in het hoger onderwijs verder te stimuleren. Deelnamebeleid richt zich vooral op primair en secundair onderwijs en vooral op het terugdringen van de uitval in die onderwijssectoren en veel minder op het hoger onderwijs.

De staat heeft, meer dan in andere staten, wel een duidelijk beleid gevoerd ten aanzien van de betaalbaarheid van deelname¹⁴. De *Massachusetts Board of Higher Education* (MBHE) heeft ervoor gezorgd dat de stijging van collegegelden (in de publieke sector) de inflatie niet overschreed.

Hoger onderwijsinstellingen in Massachusetts mogen zelf de hoogte van hun collegegeld bepalen, maar de overheid kan wel sterke druk uitoefenen op die beslissing. Zo heeft de gouverneur van Massachusetts in enkele gevallen waarin het collegegeld sterk werd verhoogd gedreigd als straf te korten op de jaarlijkse overheidsbijdrage.

De hoogte van de collegegelden hangt voor een belangrijk deel af van het type instelling. En verschilt sterk. In 2003/04¹⁵ was de duurste publieke instelling de *flagship* campus van het UMass system (at Amherst) waar studenten \$7,482 per jaar betalen; het goedkoopst was het *community college* in Northern Essex waar de kosten \$2,970 bedroegen. Gemiddeld bedragen de collegegelden in UMass instellingen rond de \$6,800, in *state colleges* ongeveer \$4,600 en in *community colleges* rond de \$3,300. Private instellingen rekenen normaal gesproken veel hogere bedragen die tot \$32,000 per jaar aan enkele van de elite instellingen kunnen oplopen. Verder hangt de hoogte van het collegegeld ook sterk af van de herkomst van de student:

¹³ Bron: Massachusetts Board of Higher Education Admissions and Enrollment Tables Fall 2003. http://www.mass.edu/p_p/includes/ir/DegreesConferredFY2003.pdf

¹⁴ Deze informatie is gebaseerd op de samenvattende rapporten over het hoger onderwijs in Massachusetts die als onderdeel van de *Chronicle of Higher Education's* 1999, 2001, 2003 and 2004 Almanac reports zijn gepubliceerd.

¹⁵ Bron: Massachusetts Board of Higher Education. Tuition and fees at Massachusetts Public Colleges and University. http://www.mass.edu/p_p/includes/ir/Tuition&Fees88-04.pdf

studenten die in de staat Massachusetts wonen betalen aanzienlijk minder dan studenten die van buiten de staat komen (die soms wel het dubbele betalen).

Studenten aan publieke instellingen kunnen gebruik maken van een aantal beurs en leenprogramma's. Naast het federale systeem van studiefinanciering verstrekken instellingen zelf ook, zij het in beperkte mate, merit- en need-based beurzen en leningen aan hun studenten. Daarnaast biedt de staat enkele programma's aan. Een zoektocht bij het *Massachusetts Office of Student Financial Assistance* (www.osfa.mass.edu) geeft een indruk van de aard en omvang van die programma's.

Begin 2004 heeft de MBHE een eerste rapport gepubliceerd over de voortgang die in de periode 1993-2003 is geboekt in het bereiken van prestatie en accountability doelstellingen. Hoewel de resultaten in het algemeen positief waren, bleek er enige zorg over de uitval en slaagpercentages. Daarop is een werkgroep van vertegenwoordigers van instellingen en wetgevers in het leven geroepen die oplossingsrichtingen moet aangeven¹⁶. Uit het overzicht van de MBHE projecten (zie www.mass.edu) verwijst slechts één project naar een activiteit die betrekking heeft op het stimuleren van toegang en deelname. Dit betreft de invoering van een nieuwe gemeenschappelijke toelatingsovereenkomst en een uitbreiding van de overeenkomsten (*state-wide articulation agreements*) om de barrières voor de doorstroom van *community college* naar bachelor programma's te verminderen.

Een opvallend programma in deze context is het *John and Abigail Adams Scholarship* programma dat in 2005/05 van start gaat. High school studenten die een bepaalde score op de *Massachusetts Comprehensive Assessment System test* behalen kunnen vrijstelling van collegegeld krijgen aan publieke hoger onderwijs instellingen. Geschat wordt dat dit programma in het eerste jaar \$8.3-miljoen zal kosten en in omvang zal toenemen tot \$34miljoen in 2008. Er is nogal wat tegenstand tegen dit programma omdat het merit based is en niet need-based. Het gebruik van test-scores als criterium zou een discriminerend effect kunnen hebben ten nadele van studenten uit armere school districten, waar de scores op standard tests meestal minder zijn.

¹⁶ Chronicle of Higher Education, 2004-5 Almanac Edition.

5 Nederland

5.1 *Het hoger onderwijssysteem*

Het Nederlandse hoger onderwijs heeft een binaire structuur. Er zijn 13 universiteiten en 44 hogescholen.

Na de inwerkingtreding van de BaMA wet in juni 2002 heeft de overgang van het bestaande hoger onderwijs naar de twee-cyclische BaMa structuur in hoog tempo plaatsgevonden: in 2004 is bijna 90% van de opleidingen omgezet.

Universiteiten bieden driejarige bachelor programma's aan en één- of tweejarige masterprogramma's. Bezit van een universitair bachelor-diploma geeft in principe toegang tot een (verwante) masteropleiding. Universiteiten kunnen voor studenten van andere universiteiten selectie-eisen stellen en/of het volgen van deficiëntieprogramma's verplicht stellen.

Hogescholen bieden een vierjarig bachelor programma aan en, in de meeste gevallen, een professional master programma. HBO-studenten die een vierjarig bachelor diploma hebben behaald kunnen ook toegang krijgen tot een universitair master programma, maar aan die toegang kunnen aanvullende eisen worden gesteld en worden kandidaten veelal verplicht (op eigen kosten) een schakelklas te volgen.

'Korte' opleidingen komen in het Nederlands hoger onderwijs weinig voor, met name in het HBO. Deze verkeren in een afbouwfase, alhoewel de discussie over korte programma's in de toekomst van het Nederlandse hoger onderwijs opnieuw is gestart (zie hierna).

De eisen voor toegang tot het hoger onderwijs zijn niet veranderd. In principe geeft het VWO-diploma toegang tot de universiteit. Of directe toegang mogelijk is hangt af van het gekozen profiel. HBO-studenten met een propedeuse kunnen ook toegang te krijgen tot een universitaire studie. Daarnaast kunnen kandidaten die ouder zijn dan 21 en geen geldig toegangsdiploma hebben toegang proberen te krijgen via een colloquium doctum.

Om in het HBO binnen te komen kunnen kandidaten een aantal wegen bewandelen. De 'standaard' route is het behalen van een HAVO diploma. Daarnaast kunnen ook mensen met een VWO-diploma en een MBO diploma (via de zogenoemde 'beroepskolom') toegang krijgen tot het HBO.

De laatste jaren laten een toenemende samenwerking tussen universiteiten en hogescholen zien, doorgaans op bilateraal niveau. Het gaat hierbij onder andere om onderwijskundige samenwerking en het bevorderen van mogelijkheden tot wederzijdse doorstroming van studenten, ook in tussenfasen van de opleiding.

Het Nederlandse hoger onderwijs kent een open toegang tot het hoger onderwijs. Slechts voor een beperkt aantal opleidingen geldt een numerus fixus¹⁷, maar een ieder de de vereiste kwalificaties heeft kan in principe instromen in het hoger onderwijs. Voor de programma's met een fixus mogen de instellingen voor een deel van de plaatsen zelf bepalen welke kandidaten ze selecteren.

5.2 *Instroom*

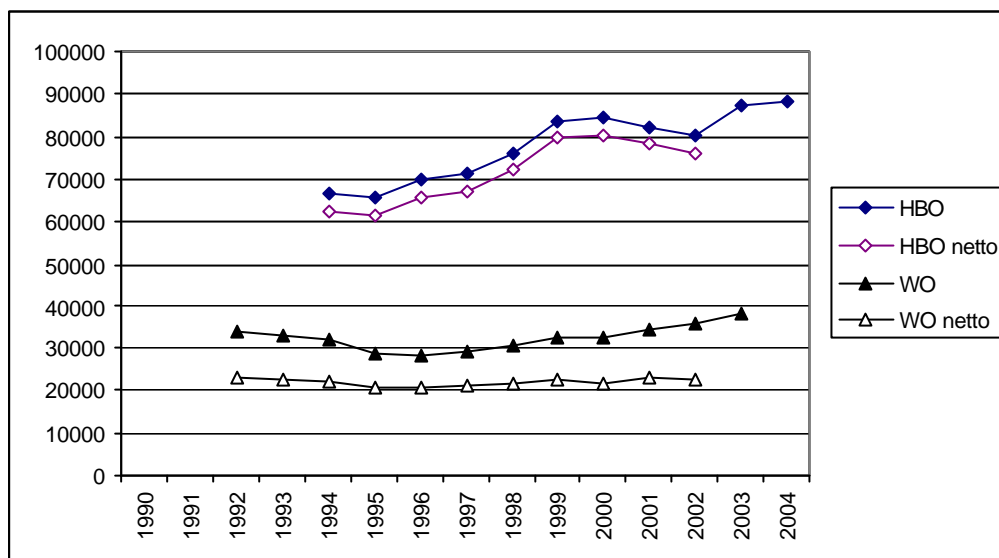
Gezien het binaire karakter van het Nederlands hoger onderwijs en de talrijke transitie van studenten over de binaire scheidslijn heen geven de cijfers over eerstejaars geen indruk van de netto instroom in het hoger onderwijs. Eerstejaars WO met een HBO geschiedenis en vice versa behoren immers niet tot de instroom in het hoger onderwijs. Vandaar dat in onderstaande grafiek de instroom op twee manieren is weergegeven: het totaal aantal eerstejaars en het netto aantal eerstejaars (totaal minus eerstejaars met diploma's anders dan

¹⁷ in 2003 betrof dit 13 HBO-programma's (57% van de aanmeldingen geplaatst), zes WO opleidingen met een instellingsfixus (77% geplaatst) en drie met een programma fixus (52% geplaatst). Het totaal aantal aanmeldingen voor fixus plaatsen was ruim 13.000, waarvan 7.600 geplaatst.

MBO, HAVO of VWO)¹⁸. Na 1995 is de instroom in het WO gestegen. In het HBO is de instroom in 2001 en 2002 gedaald, maar die daling is in 2003 weer in een stijging omgezet. De lichte stijging in 2004 doet vermoeden dat de grote toename in instroom, die vooral in de jaren tachtig, begin jaren negentig heeft plaats gevonden, tot het verleden behoort.

De verschillen tussen de bruto en netto gegevens zijn in het HBO minder groot dan in het WO, hetgeen niet zo verwonderlijk is. Wat wel opmerkelijk is is dat dit verschil in het WO langzaam toeneemt.

Figuur 12: Eerstejaars in het Nederlands hoger onderwijs

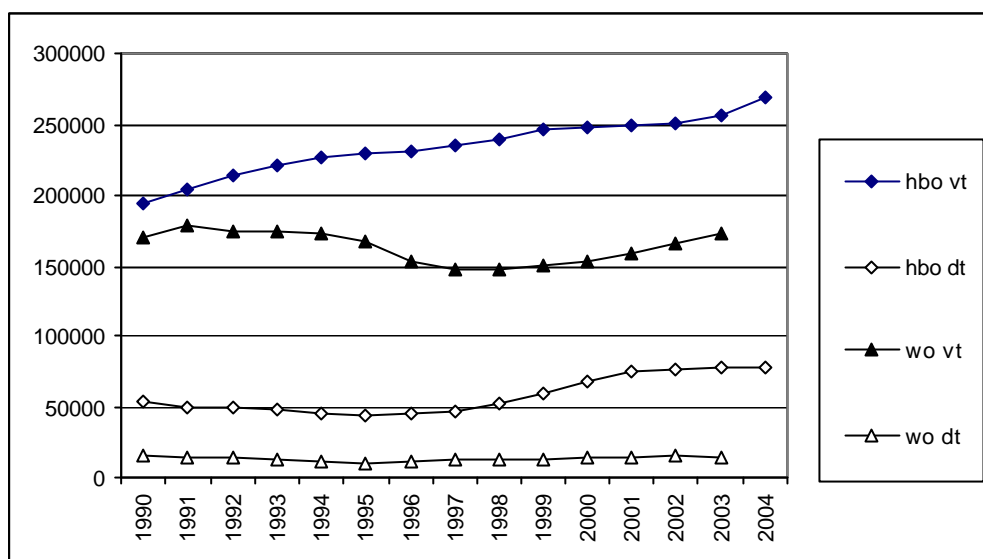


bron: CBS statline

5.3 Studenten

In het WO werkt de daling van de 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 zien we de dip in de instroom terug in een afvlakking van de groei in studentaantallen voltijd. Het aantal deeltijdstudenten heeft halverwege de jaren negentig een revival meegemaakt en is de laatste jaren op een stabiel niveau.

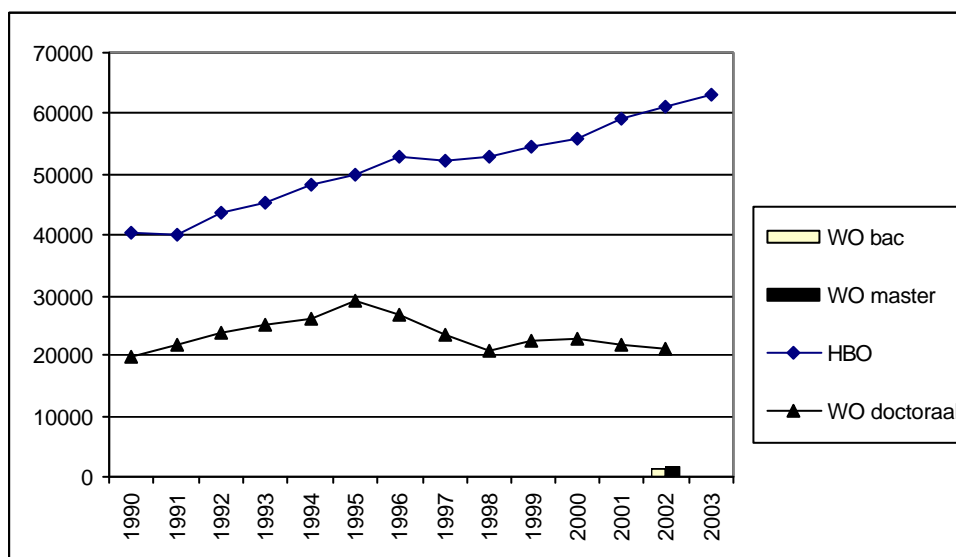
¹⁸ Bij de berekening van HBO netto is alleen voor eerstejaars met een WO gecorrigeerd. Deze gecorrigeerde gegevens komen vrijwel overeen met de gecorrigeerde gegevens zoals die door CBS aan OESO en Eurostat worden verstrekt.

Figuur 13: Aantal ingeschreven studenten aan Nederlandse hoger onderwijsinstellingen

bron: CBS Statline

5.4 Afgestudeerden

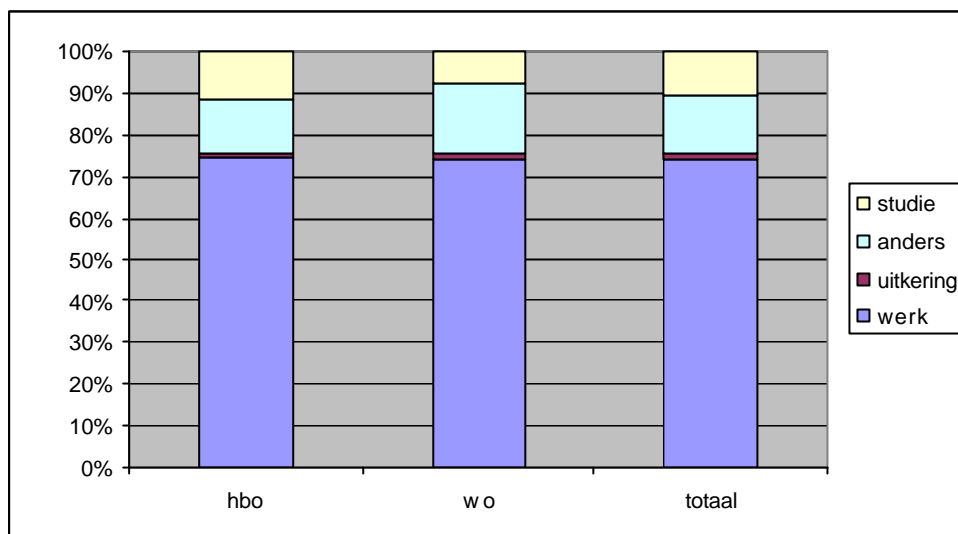
De daling van het aantal studenten, die in 1992 heeft ingezet zien we in het aantal afgestudeerden met een vertraging van vier jaar terug. Op grond van de ontwikkeling in het aantal studenten verwachtten we een stijging van het aantal afgestudeerden in 2001 en 2002 maar door de invoering van het BaMa stelsel kan de lijn niet worden doorgetrokken.

Figuur 14: Afgestudeerden in het Nederlandse hoger onderwijs (undergraduate)

bron: CBS Statline

Anderhalf jaar na het afstuderen blijkt ongeveer 10% van de afgestudeerden de studie te vervolgen. Onder de HBO afgestudeerden is dat percentage hoger (12%) dan onder WO afgestudeerden (8%).

Figuur 15: Bestemming van afgestudeerden in het Nederlandse hoger onderwijs. cohort 1998/99, anderhalf jaar na afstuderen



bron: CBS Statline

5.5 Deelnamebeleid

In het HOOP 2004 (Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen 2004) formuleert de minister een duidelijke doelstelling: “Nederland streeft naar een deelnameniveau in de richting van 50 procent in 2010 waarmee Nederland aansluit bij de doelstellingen van VK en Zweden” (p.47). Deze doelstelling wordt in het kader van het behoud van de internationale concurrentiepositie geplaatst: “Om ook in een complexe samenleving voor de toekomst voldoende hoger opgeleiden te realiseren en in de pas te blijven met andere Europese landen moet het deelnameniveau stijgen”.

Volgens het HOOP 2004 zit er weinig rek meer in de instroom vanuit VWO en HAVO: meer dan 80% stroomt al door naar het hoger onderwijs. De oplossing wordt daarom gezocht in het vergroten van de doorstroom van tot nu toe ondervetegenwoordigde groepen en het vergroten van de doorstroom vanuit het MBO naar het HBO. In 1994 had bijna een derde van de HBO instroom een MBO diploma, in 2002 was dat nog een kwart.

Het streven naar 50% deelname wordt in het HOOP expliciet in de context van het produceren van meer hoger opgeleiden geplaatst. Direct na de formulering van de 50% ambitie wordt het volgende opgemerkt (p.47) “Het is een grote opgave om te zorgen voor meer hoger opgeleiden”. In dat kader wordt het verhogen van het rendement van hoger onderwijsopleidingen naar voren geschoven als instrument om de deelnamedoelstelling te bereiken.

In HOOP 2004 worden geen concrete beleidsinstrumenten omschreven. Wel worden instellingen uitgenodigd ambities te formuleren voor het vergroten van de instroom en rendement van alloctonen en worden er afspraken gemaakt met HBO-raad en BVE-raad. Voor dit laatste zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld (vanaf 2007).

De invloed die de structuurwijziging in het voortgezet onderwijs van de afgelopen jaren heeft gehad op de doorstroom naar het hoger onderwijs is (nog) niet duidelijk.

De hoogte en ontwikkeling van het collegegeld dat studenten moeten betalen is niet van dien aard geweest dat dit een sterk remmend effect op de deelname heeft gehad. Recente voorstellen om collegegeld te differentiëren hebben niet zozeer het beïnvloeden van de deelname aan het hoger onderwijs in algemene zin tot doel maar meer de allocatie van de studenten op de meest geschikte plek.

Een belangrijk element in het Nederlandse deelnamebeleid is de informatiecampagne geweest. Talrijke campagnes zijn gevoerd om de deelname van vooral jongeren uit achterstandsgroep te stimuleren. Ook hier geldt dat er geen duidelijk zicht is op de effectiviteit van die campagnes.

6 Verenigd Koninkrijk/Engeland

6.1 Het hoger onderwijssysteem

Het hoger onderwijssysteem in het Verenigd Koninkrijk bestaat uit 147 universiteiten¹⁹. Het belangrijkste programma is de *first degree* of *bachelor*. Deze driejarige²⁰ undergraduate programma's trekken de meeste studenten. Naast deze *first degree* programmes bieden universiteiten ook andere undergraduate programma's aan. Deze programma's, die ook wel als *sub-degree programmes* of *other undergraduate programmes* worden aangeduid, duren veelal twee jaar. De bekendste programma's zijn het *Higher National Diploma* (HND) en het *Diploma of Higher Education* (DipHE). Relatief nieuw zijn de *Foundation Degrees*, die een sterke beroepsoriëntatie hebben en in samenwerking met het bedrijfsleven worden aangeboden. Naast undergraduate programma's bieden universiteiten ook postgraduate programmes aan. Deze zijn onder te verdelen in *Higher degree programmes*, waaronder de *Master* programmes (een of twee jaar) en de *doctorate* programmes vallen, en de *other post graduate programmes* die vooral voor beroepsgerichte specialisaties opleiden. De duur van deze laatste categorie programma's verschilt nogal.

Hoger onderwijsprogramma's worden echter niet alleen aan universiteiten aangeboden. Met name *sub-degree programmes* worden ook wel aan *Colleges for Further Education* aangeboden. Aan deze post secundaire onderwijsinstellingen worden naast beroepsopleidingen ook, in beperkte mate, HNDs en DipHEs aangeboden. Omdat dit geen *degree programmes* zijn kunnen de *Colleges* deze zelfstandig aanbieden. *Foundation degrees* kunnen alleen door universiteiten worden afgegeven, waardoor voor deze programma's veelal een soort franchise constructie wordt ontwikkeld waarbij de *Colleges* het onderwijs verzorgen en de universiteit de graad verleent.

Een deel van de studenten uit de *sub-degree* programmes stroomt door naar *first degree* programmes en een deel van de *first degree* afgestudeerden stroomt, al dan niet aansluitend, door naar master programmes.

Toegang tot het Britse hoger onderwijs is selectief. Universiteiten bepalen zelf hoeveel en welke studenten ze toelaten. Kandidaten hebben op grond van hun diploma's geen recht op deelname. Standaard toelatingsvoorwaarde is het bezit van een A-level kwalificatie van het secundair onderwijs, waar bovenop universiteiten extra eisen kunnen stellen. Om de toegankelijkheid te bevorderen ('*widening access policy*') zijn er sinds begin jaren negentig ook *access courses* ontwikkeld voor mensen die geen A-level kwalificatie hebben. Ook worden er, beperkte, initiatieven ontwikkeld om elders verworven competenties mee te laten spelen in het verlenen van toegang. Toelating wordt gecoördineerd door een organisatie die op nationaal niveau opereert: de *Universities and Colleges Admissions Service* (UCAS). Veruit de meeste aanmeldingen van A-level houders voor *first degree* programmes worden via UCAS bemiddeld. Daarnaast kunnen studenten zich ook direct bij universiteiten aanmelden. In Engeland werd in 2004 82% van de aanmeldingen via UCAS geaccepteerd. In totaal, na een tweede clearing ronde, vond 6% van de kandidaten geen plaats. Deelname aan hoger onderwijs is mogelijk in deeltijd en voltijd studie. In de cijfers worden als deeltijdstudenten aangemerkt de studenten die als deeltijd student staan ingeschreven of voltijd ingeschreven staan in programma's die korter dan 24 weken duren of in de avonden studeren.

Het Britse hoger onderwijssysteem heet een unified system te zijn: alle vormen van hoger onderwijs worden aan één type hogeronderwijsinstelling, de universiteit, gegeven. Dit eenvoudige beeld blijkt in de praktijk echter iets ingewikkelder te zijn. Een belangrijke complicerende factor is het feit dat een groot deel van het hoger onderwijsbeleid gedecentraliseerd is. Wales, Engeland, Noord Ierland en Schotland mogen, binnen bepaalde

¹⁹ Waarvan 111 in Engeland.

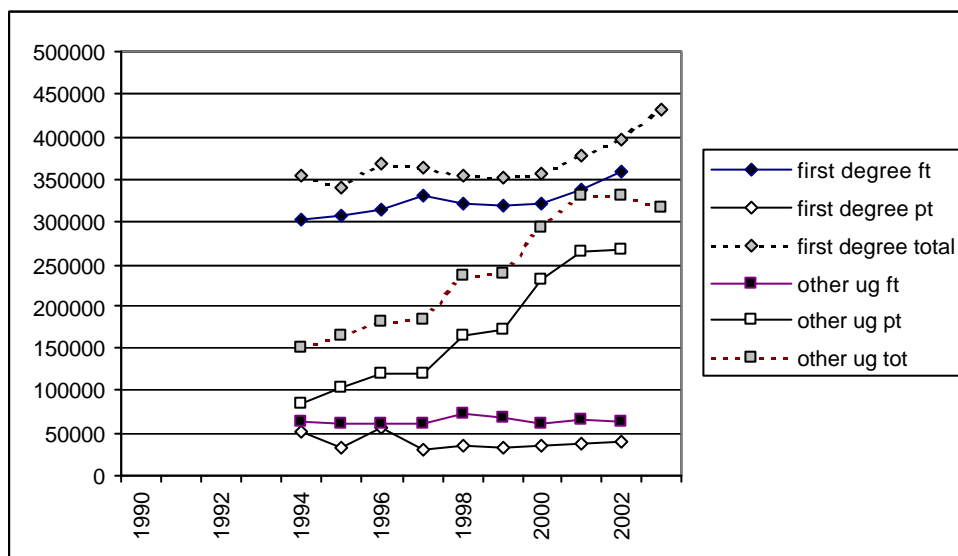
²⁰ Naast de driejarige *first degree* programmes zijn er ook vierjarige honours programmes

ationale kaders, zelf bepalen hoe hun hoger onderwijs en hoger onderwijsbeleid er uit ziet. Dit heeft tot gevolg dat vooral in Schotland het hoger onderwijslandschap op punten duidelijk verschilt van de andere landen. Zo worden vrijwel alle *sub-degree programmes* aangeboden aan de *Colleges of Further Education*, is het *first degree* programme niet drie maar vier jaar (waarbij moet worden aangetekend dat het secundair onderwijs traject dat toegang geeft tot die *first degree* programmes een jaar korter is dan in de andere landen) en zijn de *foundation degrees* niet ingevoerd omdat men het *Higher National Diploma* als een volwaardige vergelijkbare hoger onderwijs kwalificatie ziet. Deze verschillen zijn vooral van belang als we naar het deelnamebeleid kijken en bij het verzamelen van gegevens over studentaantallen in *sub-degree programmes*.

6.2 Instroom

Bij de cijfers voor de instroom kijken we alleen naar de gegevens over undergraduate programma's. Instroom in postgraduate programma's vereist namelijk per definitie het bezit van een hoger onderwijskwalificatie, waardoor deze instroom niet meer als nieuwe instroom in het hoger onderwijs kan worden gezien.

Figuur 16: Eerstejaars, undergraduate programma's



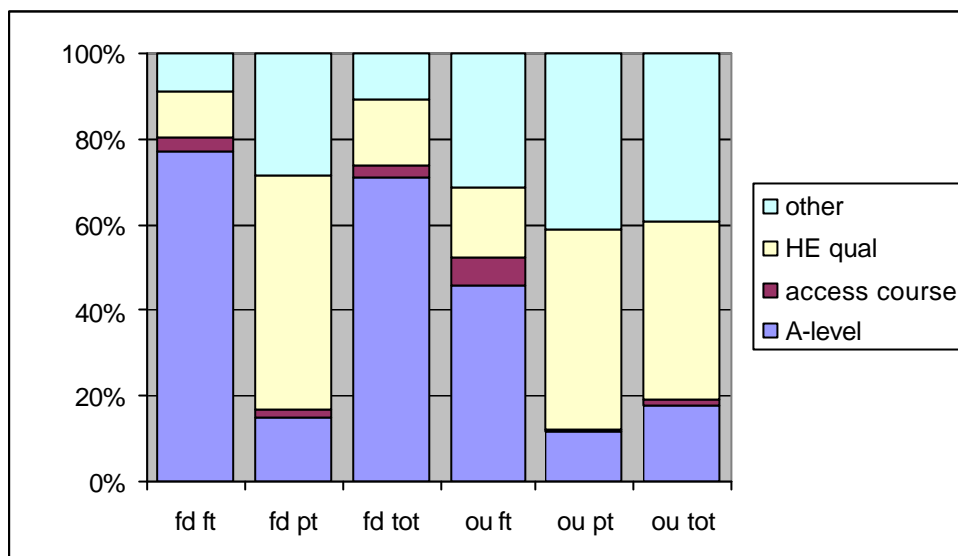
bron: HESA, Student statistics, table 1b en 1f

De instroom in het Britse hoger onderwijs is sterk gestegen. In de jaren negentig kwam die stijging vooral voor rekening van de korte *undergraduate* programma's, maar na 2001 komt de groei alleen uit de bachelor instroom (*first degree*).

De instroomcijfers bevatten ook studenten die al eerder in het hoger onderwijs zijn ingestroomd. Op grond van de beschikbare cijfers is het mogelijk een indruk te geven van de omvang van deze specifieke instroom (die we in de vergelijking niet willen meenemen).

Het blijkt dat onder de voltijdse instroom in 2002/03 het aandeel van instroom met eerder hogeronderwijservaring beperkt is: voor *first degree* 10% en voor *other undergraduate* ongeveer 15%. Voor deeltijd studenten ligt dit echter wezenlijk anders. Van de *first degree* deeltijd instroom heeft bijna 55% een hoger onderwijskwalificatie en van de *other undergraduate* deeltijd instromers 47%.

Figuur 17: Eerstejaars studenten undergraduate programma's, naar vooropleiding, 2002/03

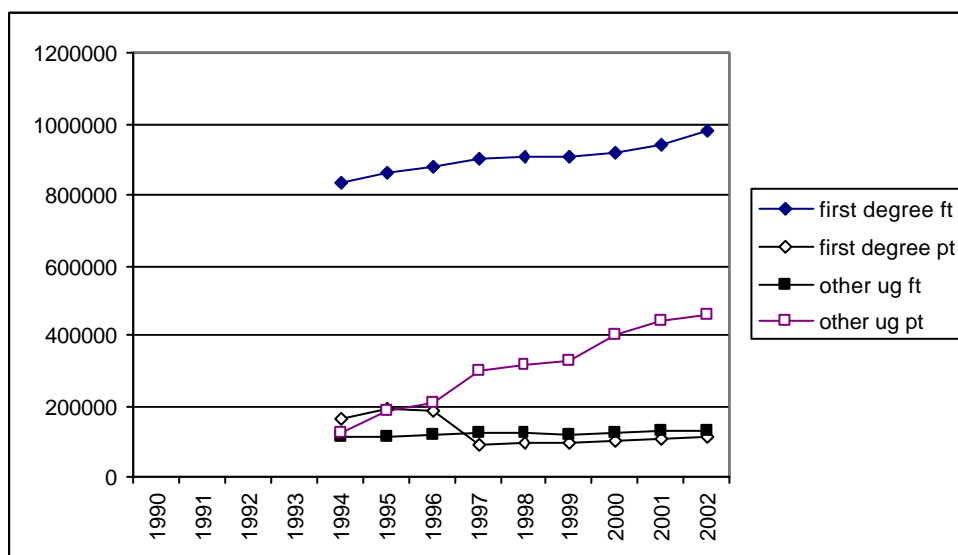


bron: HESA, Student statistics 2002/03, table 4a en 4b

6.3 Studenten

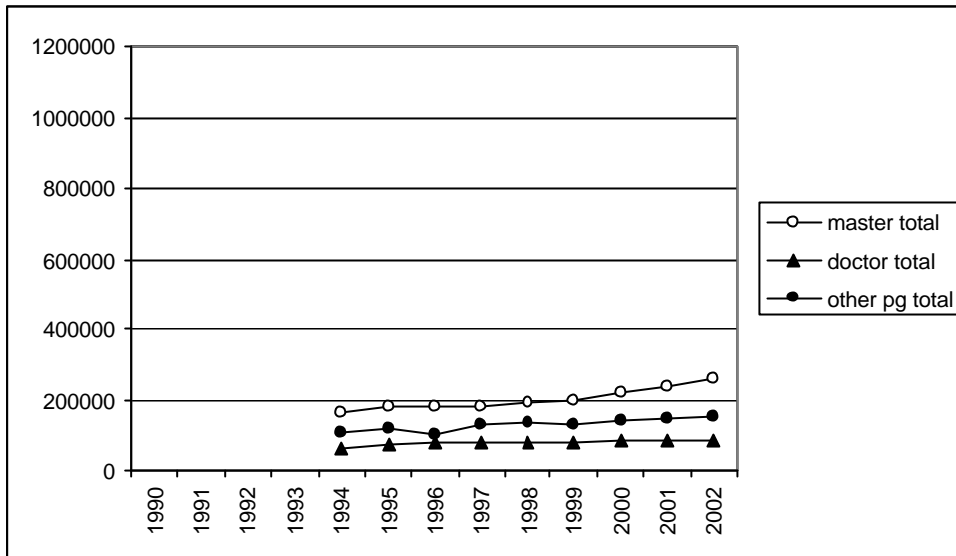
De meest gebruikte bron voor student gerelateerde gegevens voor het hoger onderwijs is de HESA. De HESA bevat gegevens over inschrijvingen. Dat betekent dat het aantal fysieke personen wellicht lager zal zijn dan het aantal geregistreerde studenten. Vanaf 2000 worden bezoekerende en uitwisselingstudenten niet meer meegerekend bij het aantal inschrijvingen. Ook studenten die hun gehele studie buiten het VK doen worden niet meer meegerekend.

Figuur 18: Aantal inschrijvingen in undergraduate programm's aan Britse hoger onderwijsinstellingen



bron: HESA, student statistics

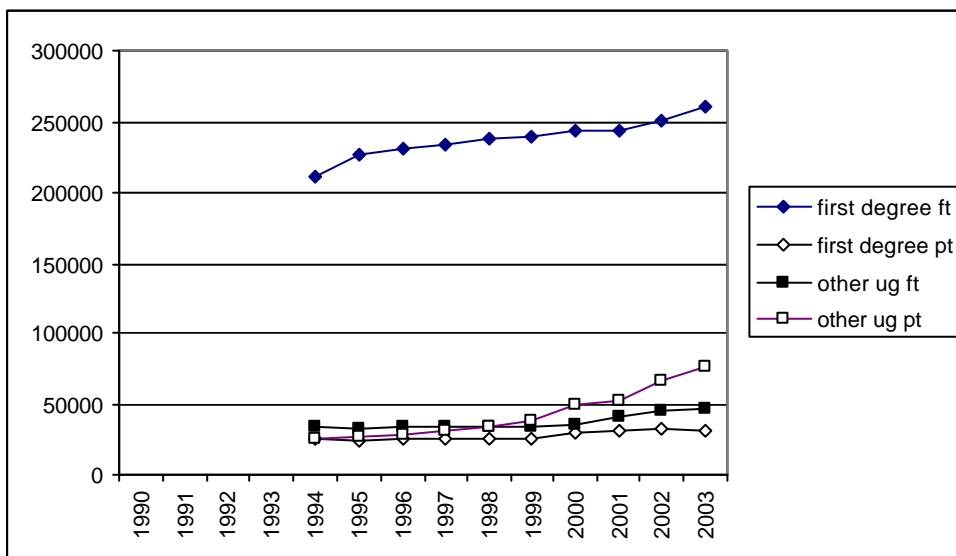
Figuur 19: Aantal inschrijvingen in postgraduate programma's aan Britse hoger onderwijsinstellingen



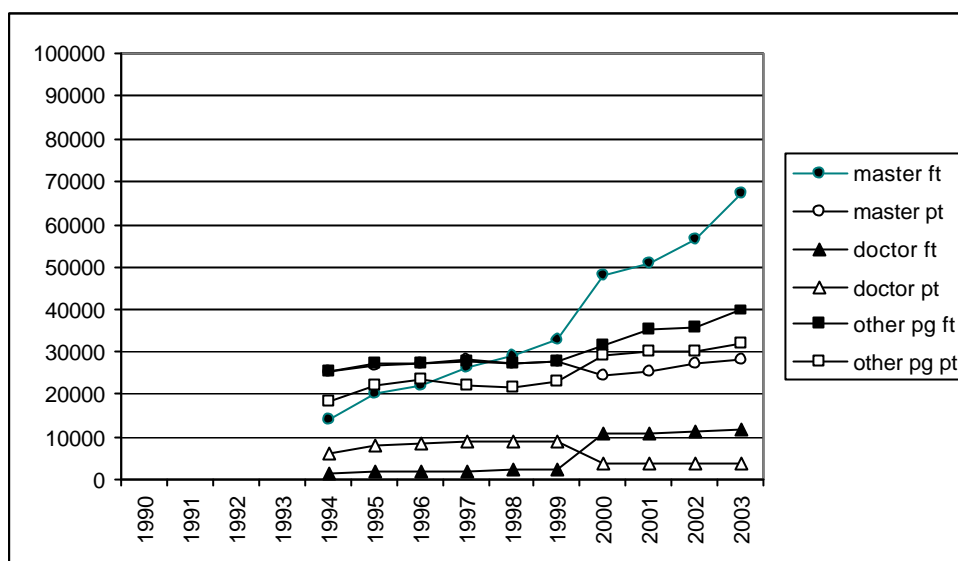
bron: HESA, Student statistics

6.4 Afgestudeerden

Figuur 20: Aantal afgestudeerden in undergraduate programma's



bron: HESA, Students in higher education institutions, table 14

Figuur 21: Aantal afgestudeerden van postgraduate programma's

bron: HESA, Students in higher education institutions, table 14

Bij de registratie van afgestudeerden vindt een aanzienlijke dubbeltelling plaats. Door het sequentiële karakter van de onderwijsprogramma's is dat niet verwonderlijk. Om een inzicht te krijgen in het aandeel van de afgestudeerden dat doorstroomt naar hogere programma's kunnen we kijken naar de bestemming van afgestudeerden, anderhalf jaar na afstuderen. Daarbij moet worden aangetekend dat dit slechts een benadering is omdat niet exact duidelijk is welke vorm van vervolgopleiding wordt gekozen en omdat mensen hun 'herintrede' in het hoger onderwijs langer kunnen uitstellen dan anderhalf jaar na afstuderen.

Tabel 6 laat zien dat de doorstroom vanuit *other undergraduate* programma's substantieel is (ruim een derde in 2001). Ook de doorstroom van *first degree* programma's is met een vijfde aanzienlijk. Zoals gezegd is uit de beschikbare gegevens niet duidelijk waar die afgestudeerden hun studie hebben voortgezet.

In een internationale vergelijking zouden we daarom het aantal afgestudeerden *other undergraduate* met een derde moeten verminderen (die zien we immers later uit een vervolgstudie stromen) en het aantal *first degree* afgestudeerden met een vijfde.

Tabel 6: Bestemming van afgestudeerden van het Britse hoger onderwijs

	other undergraduate		first degree		post graduate				
	employed	unemployed	employed	unemployed	study	employed	unemployed		
1994	60%	8%	21%	60%	9%	21%	70%	5%	7%
1995	51%	5%	47%	61%	8%	20%	67%	4%	8%
1996	48%	4%	42%	62%	6%	19%	68%	3%	7%
1997	50%	3%	41%	63%	5%	19%	69%	3%	8%
1998	52%	3%	41%	65%	5%	20%	77%	3%	9%
1999	54%	3%	39%	67%	5%	20%	83%	3%	9%
2000	57%	3%	37%	66%	6%	19%	83%	3%	9%
2001	57%	3%	37%	66%	7%	20%	83%	3%	8%
2002	53%	3%	41%	63%	7%	24%	76%	3%	18%

bron: HESA, First destinations

6.5 Deelnamebeleid

De Britse premier Blair heeft het 50% participatie target in 1999 gelanceerd. Het doel was/is om in 2010 50% van de leeftijdscohorten de mogelijkheid te geven hun voordeel te kunnen

doen in het hoger onderwijs. In de in 2002 gepubliceerde beleidsnota “*the future of higher education*” (DES, 2003), werd deze ambitie bevestigd en werd er bij gezegd dat dit moest gebeuren zonder de kwaliteit van het hoger onderwijs aan te tasten.

De drijfveer voor de expansie is tweeledig. Aan de ene kant moet uitbreiding van het hoger onderwijs leiden tot een betere concurrentiepositie van het Verenigd Koninkrijk en anderzijds moet de deelname van achterstandsgroepen toenemen. De toename van deelname van achterstandsgroepen is noodzakelijk om het potentieel wat in die groepen besloten ligt te gebruiken (voor de economische ontwikkeling). Het is echter ook nodig om te voorkomen dat de sociale samenhang in de samenleving verslechterd. Als de uitbreiding van het hoger onderwijs alleen in de traditionele groepen plaatsvindt dan zal de kloof in de samenleving groter worden, hetgeen maatschappelijk onaanvaardbaar wordt gevonden.

Waar staat het Verenigd Koninkrijk nu? Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden omdat er ten aanzien van hoger onderwijs (beleid) sinds de jaren negentig nauwelijks meer sprake is van een Verenigd Koninkrijk. Onderwijs is één van de beleidsterreinen die voor een belangrijk deel gedecentraliseerd zijn. Dit heeft tot gevolg dat het Engelse systeem duidelijk afwijkt van het (hoger) onderwijsstelsel van Schotland. Dit is één van de belangrijkste redenen waarom de deelname aan hoger onderwijs in Schotland de 50% al is gepasseerd terwijl die in Engeland zich rond de 43% beweegt (Department of Education and Skills 2005). De 50% doelstelling geldt in wezen alleen voor Engeland. In Schotland wordt een geheel eigen beleid gevoerd dat voor wat betreft deelname niet op expansie is gericht.

De Engelse overheid heeft twee typen beleidsinstrumenten in stelling gebracht om de 50% doelstelling in 2010 te bereiken: financiële instrumenten, gericht op studenten en instellingen, en veranderingen in de (hoger) onderwijsstructuur, waarvan de invoering van de *foundation degree* het meest aansprekend voorbeeld is.

De voorgestelde financiële instrumenten treden pas in het academisch jaar 2006/07 in werking en hebben vooral betrekking op het verbreden van de deelname (meer deelname uit achterstandsgroepen). Vanaf 2006 krijgen instellingen de mogelijkheid binnen een bepaalde bandbreedte zelf de hoogte van het collegegeld te bepalen. Het maximum is vastgesteld op £ 3000. Voltijd studenten die in 2006 hun studie beginnen moeten dus zeer waarschijnlijk een hoger collegegeld betalen maar hoeven hun collegegelden niet meer vooraf te betalen: ze kunnen daarvoor een lening afsluiten bij de overheid. Voltijd studenten kunnen dan ook een beurs krijgen, afhankelijk van hun (ouderlijk) inkomen. De maximale beurs is £2,700. Studenten die de volledige beurs krijgen kunnen, als ze meer dan £2,700 aan collegegeld moeten betalen, minimaal £300 beurs van de instelling krijgen; daartoe is de instelling verplicht.

Voltijd studenten die in 2005 hun studie beginnen moeten, afhankelijk van hun ouderlijk inkomen tot £1,200 per jaar aan collegegelden betalen. Dat geld moet vooraf direct aan de instelling worden betaald. Voor studenten uit de laagste inkomensgroepen wordt het collegegeld door de overheid betaald.

Voor het verbreden van de toegang is de overheid afhankelijk van de medewerking van de instellingen. Zij hebben namelijk zeggenschap over wie ze toelaten. Om de instellingen te stimuleren een bijdrage te leveren aan de doelstelling heeft deze de instellingen de vrijheid gegeven de hoogte van de collegegelden zelf te bepalen (binnen de bandbreedte £0 tot £3,000). Als de instellingen boven het standaardtarief van £1,200 gaan zitten moeten ze een overeenkomst tekenen met het *Office for Fair Access* waarin ze aangeven hoeveel studenten uit achterstandsgroepen ze zullen rekruteren.

Het belangrijkste instrument om de deelname te vergroten is de verdere ontwikkeling van de *foundation degree*²¹. De *foundation degree* is een beroepsgerichte tweejarige opleiding, die wordt afgesloten met een *degree*²². Deze programma's worden voor een groot deel door *Further Education Colleges* aangeboden, in samenwerking met een universiteit (onder een soort franchise contract). Werkgevers hebben een duidelijke inbreng in de ontwikkeling van de programma's, waarin een grote praktijkstage is opgenomen.

De toegankelijkheid wordt verder vergroot door het creëren van betere doorstroomroutes. Sinds 1989 worden *access courses* aangeboden waarin mensen die geen A-level diploma hebben zodanig bijgespijkerd worden dat ze aan de basiseisen voor toegang voldoen. Daarnaast stimuleert de HEFCE (de funding council) sinds kort de vorming van partnerships tussen universiteiten, *further education colleges* en het voortgezet onderwijs. Deze activiteiten worden ondersteund door een nationaal coördinatie team (*Action on Access*) dat ook verantwoordelijk is voor het outreach programma in Engeland (*Aim Higher*²³). In dit verband kan ook gewezen worden op de ontwikkeling van het Teaching Quality Information (TQI). Dit is een studiekeuze informatiesysteem voor aankomende studenten dat 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 (zie Jongbloed et al. 2004b).

De wijze van bekostiging blijkt weinig prikkels voor universiteiten te bevatten om de deelname sterk uit te breiden. Het overall budget wordt door het parlement vastgesteld (HEFCE 2004). Op grond van een formule worden deze middelen over de instellingen verdeeld. De basiscomponent is het aantal fte studenten, die vervolgens op allerlei manieren worden gewogen. Als blijkt dat een instelling niet het vooraf afgesproken aantal studenten heeft ingeschreven en/of teveel uitval heeft dan kan de bekostiging worden aangepast. Omdat de overheid de deelname aan hoger onderwijs wil uitbreiden zal ook het budget wat beschikbaar is worden uitgebreid. Als instellingen meer of minder studenten aannemen (binnen een bandbreedte van 5% van de bekostiging van de instelling) dan wordt de bekostiging niet daarop aangepast. Als het aantal ingeschreven studenten buiten de bandbreedte valt of als de uitval te hoog is kan de HEFCE de bekostiging aanpassen.

In de bekostiging zijn in 2004 ook middelen vrijgemaakt om meer studenten uit achterstandsgroepen binnen te krijgen en te houden (£273 miljoen).

Instellingen kunnen ook mededingen naar middelen uit bijzondere fondsen. Dit *bidding* gebeurt op grond van criteria die de HEFCE jaarlijks vaststelt. De afgelopen jaren was er alleen geld beschikbaar voor extra plaatsen in *foundation degree* programma's.

²¹ De eerste foundation degree programma's zijn in september 2002 van start gegaan.

²² Andere korte programma's worden afgesloten met een diploma en worden daarom ook wel aangeduid als sub-degree programma's.

²³ <http://www.aimhigher.ac.uk/home/index.cfm>

7 Zweden

7.1 Het hoger onderwijssysteem

Het Zweedse hoger onderwijssysteem is officieel een unitair systeem: er is slechts één type hoger onderwijs en dat is de *Hogskolan*. In praktijk blijkt echter dat er onderscheid wordt gemaakt tussen hoger onderwijsinstellingen. De categorieën zijn: *universitet* (15) (universiteiten die onderzoek verrichten en promotierecht hebben); *Högskolor med vetenskapsomraden* (6) (hoger onderwijsinstellingen die onderzoek moeten verrichten; overige hoger onderwijsinstellingen (die geen onderzoek verrichten en zich meer op beroepsgerichte programma's richten (11); Kunstacademies (9); overige hoger onderwijsinstellingen (dit betreft mono-disciplinaire onderwijsinstellingen (19). Tot voor kort bestonden er ook regionale opleidingsinstituten voor de gezondheidszorg, maar die zijn met bovenbeschreven hoger onderwijsinstellingen gefuseerd.

Het Zweedse hoger onderwijs is begin jaren negentig gedecentraliseerd. De hogeronderwijsinstellingen hebben daardoor grote vrijheid in het inrichten van hun onderwijsprogramma's, waarbij ze het *national credit* systeem in acht moeten houden. De undergraduate programma's kunnen grofweg worden onderverdeeld in algemene programma's en beroepsgerichte programma's. De algemene programma's kunnen leiden tot de volgende diploma's en graden:

- Diploma (*höskoleexamen*): dit wordt door de instelling toegekend na het behalen van 80 credits (twee jaar voltijd studie)
- Bachelor's degree (*kandidatexamen*): toegekend na het behalen van tenminste 120 credits (drie jaar) waarvan tenminste de helft in een major moet zijn behaald en 10 in een afsluitende scriptie. Bachelor graden worden aan alle hogeronderwijsinstellingen verleend, met uitzondering van de kunstacademies
- Master's degree (*magisterexamen*): toegekend na het behalen van minimal 160 credits, waarvan de helft in een major en 20 in één of twee eindschrijftie(s). De Master wordt door alle universiteiten en de meeste *university colleges* verleend. Studenten die al een bachelor degree hebben kunnen ook een professional master's degree (*Magisterexamen med ämnesbredd*) behalen. Daartoe moeten ze 40 credits behalen in een door de instelling aangewezen gebied.

Bij de beroepsgerichte programma's bestaat een breed scala aan programma's voor wat betreft duur en inhoud.

Basisvoorwaarde voor toegang is het bezet van een diploma van het voortgezet onderwijs en een zekere beheersing van de Zweedse en Engelse taal. Daarnaast kan een kandidaat meedingen naar een plaats als hij of zij ouder is dan 25 jaar en vier jaar werkervaring heeft. Instellingen kunnen ook elders verworven competenties laten meewegen bij de beslissing of iemand die niet aan de basisvoorwaarden voldoet mee mag dingen. Omdat instellingen zelf kunnen bepalen wie ze toelaten zijn er geen vaste procedures bij het selecteren van studenten. Instellingen gebruiken daarbij onder andere eindexamenresultaten, interviews, schrijftesten en de score op een standaard test. Deze laatste, de *Högskoleprov*, wordt door vrijwel alle instellingen gebruikt. Voor die programma's waarvoor de vraag het aantal beschikbare plaatsen overschrijdt is het gebruik zelfs nationaal geregeld.

Voor algemene programma's melden studenten zich aan bij de instelling zelf. Daarnaast is er een zestigtal beroepsgerichte programma's waarvoor een nationale inschrijving plaatsvindt.

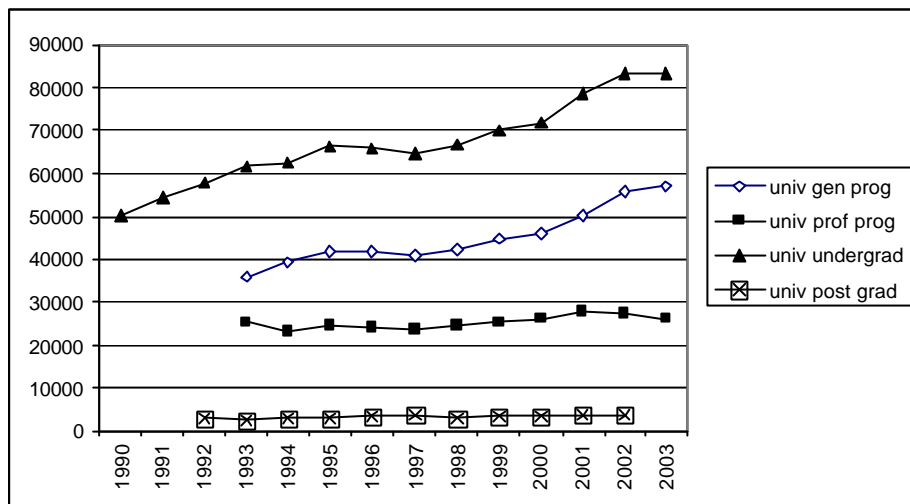
Toegang tot het Zweedse hoger onderwijs is vrij selectief: van de 106.676 personen die zich in 2003 voor het eerst voor een hoger onderwijsprogramma of cursus aanmeldden zijn er 56.411 toegelaten (53%). De selectiviteit verschilt sterk tussen de instellingen en opleidingen.

Het onderscheid tussen voltijd en deeltijd student wordt niet gemaakt. De nationale statistieken geven alleen aantallen personen weer en in sommige specifieke statistieken fte's. Voor de OESO wordt wel een inschatting gegeven van het aantal deeltijdstudenten (alle studenten die minder dan 40 credits halen zijn deeltijdstudenten).

7.2 Instroom

Instroom en studentgegevens zijn alleen beschikbaar op het niveau van algemeen versus beroepsprogramma's. De onderverdeling naar lengte van het programma is alleen voor afgestudeerden beschikbaar.

Figuur 22: Eerstejaars in het Zweedse hoger onderwijs



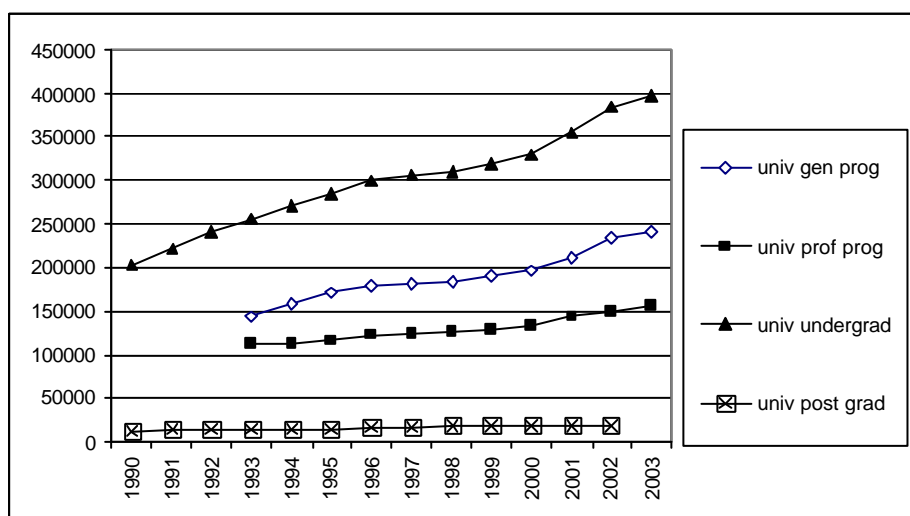
bron: Statistics Sweden

noot: ondergrad=gen prog + prof prog

De groei in de instroom is vooral in de algemene programma's te zien; de instroom in de beroepsgerichte programma's blijft vrijwel constant. De groei, en de afvlakking van de groei, wordt sterk bepaald door het aantal studieplaatsen dat de overheid in het sterk selectieve Zweedse systeem vaststelt.

7.3 Studenten

Figuur 23: Ingeschreven studenten in het Zweedse hoger onderwijs

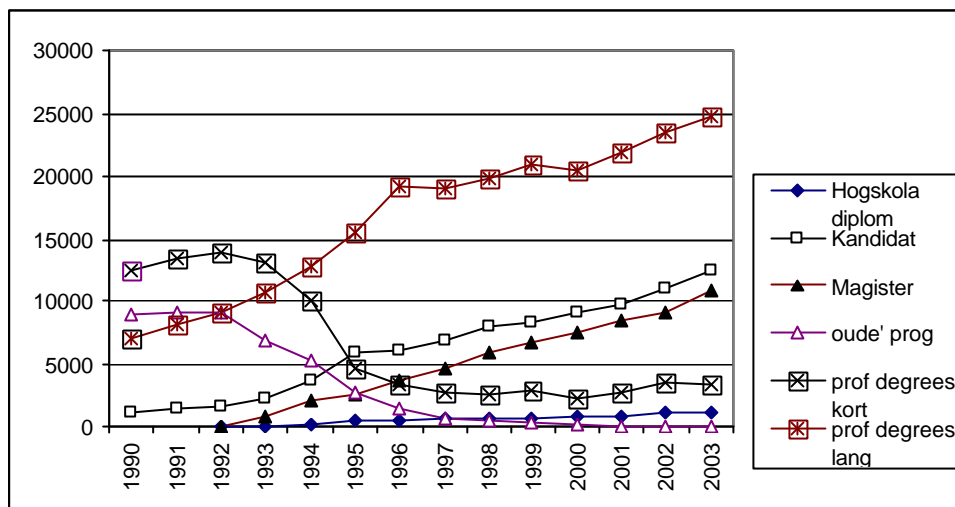


bron: Statistics Sweden

noot: ondergrad=gen prog + prof prog

7.4 Afgestudeerden

Figuur 24: Afgestudeerden in het Zweedse hoger onderwijs (undergraduate)



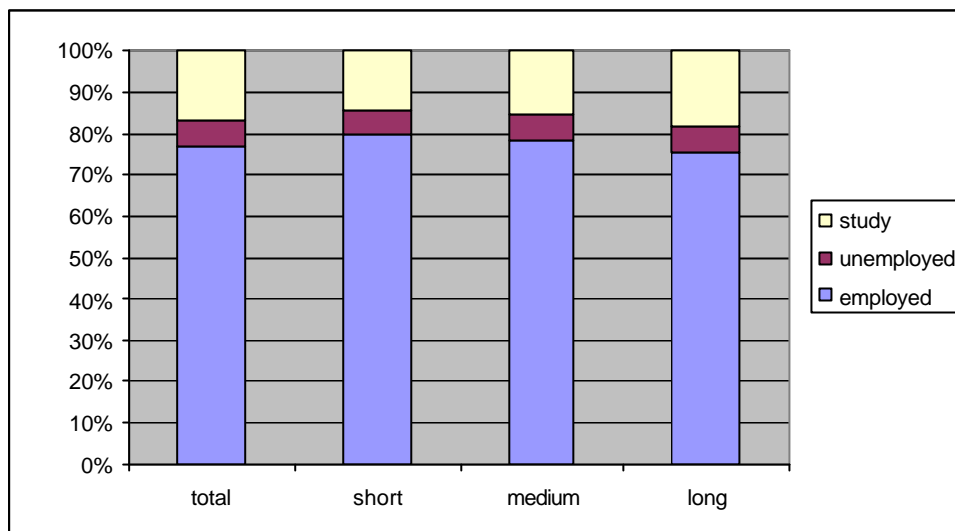
bron: Statistics Sweden

In 1993 is een nieuwe diplomastructuur ingevoerd. Daardoor is het aantal afgestudeerden uit de nieuwe programma's in het begin van de periode erg laag en zien we het aantal afgestudeerden uit de oude programma's tot vrijwel nul teruglopen. Het totaal aantal afgestudeerden in de algemene programma's (oude en nieuwe diploma's) is van 1992 tot 2002 verdubbeld, waarbij de sterkste groei vanaf 1997 heeft plaatsgevonden. Het totaal aantal afgestudeerden in de beroepsgerichte programma's is aan schommelingen onderhevig maar de trend is licht stijgend. Daarbij heeft een duidelijke verschuiving plaatsgevonden van de korte programma's naar de lange (drie jaar of meer).

In Zweden is er een verschil tussen het aantal behaalde diploma's en het aantal personen dat een diploma behaalt. Het blijkt dat rond 10% van de studenten twee diploma's behaalt en 0,5% drie diploma's in één jaar (2003/04). Deze percentages zijn het laatste decennium gestaag gegroeid: in 1993/94 bedroeg het aantal dubbelexamens nog 3%.

De doorstroom van afgestudeerden naar vervolgopleidingen is aanzienlijk: van de afgestudeerden in 2002/03 schreef 15% zich in 2003 weer in. Het percentage was het hoogst onder de afgestudeerden van de korte programma's (*Högskole-examen* 26%, *Kandidatexamen* 21%).

Een vergelijkbaar beeld, voor wat betreft het aandeel afgestudeerden dat verder studeert, komt naar voren uit de alumni-enquêtes. Ook daar blijkt rond de 16% van de afgestudeerden anderhalf jaar na het afronden van de studie een vervolgstudie te hebben aanvaard. Opvallend daarbij is dat de doorstroom na de korte programma's begin jaren negentig is gestegen, maar na 1997 weer gedaald.

Figuur 25: Bestemming van afgestudeerden, anderhalf jaar na afstuderen

bron: Statistics Sweden, Utbildningsstatistisk årsbok 2005

7.5 Deelnamebeleid

Het Zweedse deelnamebeleid kent twee gezichten. Aan de ene kant bepaalt de overheid het exacte aantal bekostigde plaatsen. De groei van het systeem in de jaren negentig is een bewuste politieke keuze geweest²⁴. De afvlakking van de instroom in 2003 is dan ook een direct gevolg van de teruggang in het publieke budget, waardoor de budget voor hoger onderwijs ook onder druk is komen te staan. Aan de andere kant geeft de overheid de regie vrijwel geheel uit handen aan de instellingen. Zij bepalen zelf wie ze aannemen en zij zijn verantwoordelijk voor het verbreden van de toegang door het vergroten van de instroom van studenten uit achterstandsgroepen.

De Zweedse doelstelling om in 2010 50% van de leeftijdscohorten de kans te geven een hoger onderwijsopleiding te beginnen is in 2001 geformuleerd. De doelstelling is ingebed in een wijziging van de wet op het hoger onderwijs, waarin tal van beleidsissues aan de orde komen, zoals toegang, levenslang leren, beroepsgerichte programma's en diploma's, ICT in het onderwijs en sturing.²⁵

Volgens de officiële statistieken is het aandeel van de leeftijdscohorten dat is doorgestroomd naar het hoger onderwijs de afgelopen jaren wel toegenomen (van 37% in 1998 naar 43.7% in 2004) maar is het doel nog niet bereikt.

Ondanks het feit dat het aantal bekostigde plaatsen in 2003 en 2004 licht is gedaald (ten gevolge van de slechte economische situatie in het land) blijft de overheid aan het lange termijn doel van 50% participatie gecommitteerd²⁶.

In de 2001 wetswijziging is een aantal instrumenten genoemd die tot het bereiken van de doelstelling kunnen worden aangewend. Belangrijkste kenmerk van die instrumenten is dat de hoofdverantwoordelijkheid voor het ontwikkelen en implementeren van die instrumenten bij

²⁴ Oorspronkelijk was het doel het aantal studenten bèta en techniek op te vijzelen, maar toen er geen kandidaten voor de vrijgemaakte plaatsen bleken te zijn kregen de instellingen toestemming deze met kandidaten voor andere disciplines te vullen.

²⁵ bron: Ministry of Education and Science, Fact Sheet U01.016, Reforms in higher education – a more open system, Summary of government bill 2001/02:15, November 2001

²⁶ bron gesprek met vertegenwoordiger van Regeringskansliet

de instellingen ligt. De rol van de centrale overheid is voornamelijk stimulerend en, in mindere mate, faciliterend.

Zo werd in 2002 een rekruteringscommissie in het leven geroepen voor een periode van drie jaar. Deze commissie moest de instellingen stimuleren om de toegang van achterstandsgroepen te vergroten. Daartoe mocht ze SEK 120 miljoen aan geoordeelde subsidies gebruiken. De commissie onderstreepte in haar eindrapport het belang van het verbreden van de toegang tot hoger onderwijs en het belang van de rol van het secundair onderwijs in het stimuleren van deelname aan hoger onderwijs.

In de wetwijziging is ook vastgelegd dat instellingen lokale actieplannen moeten opstellen waarin ze moeten aangeven hoe ze meer mensen uit achterstandsgroepen het hoger onderwijs willen binnenhalen. Hoewel er geen straf staat op het niet schrijven van een dergelijk plan hebben vrijwel alle instellingen aan die verplichting voldaan. Ter ondersteuning van dit proces heeft het Zweedse Statistisch Bureau een set van kernindicatoren ontwikkeld om de voortgang van de toegang van achterstandsgroepen te monitoren. Resultaten zijn nog niet bekend.

De wetgever doet de instellingen ook drie concrete instrumenten aan de hand. Het eerste is de ontwikkeling van voorbereidingscursussen voor kandidaten met een deficiëntie. In 2003 hadden twee derde van de publieke hoger onderwijsinstellingen dergelijke cursussen ontwikkeld. Het aantal deelnemers bedroeg 3500²⁷. Daarnaast kunnen instellingen *college programs* aanbieden. Deze programma's zijn gericht op leerlingen van secundair onderwijs dat geen directe toegang tot hoger onderwijs geeft. Omdat daar relatief veel kinderen uit achterstandsgroepen bij zitten wordt dit voorbereidend jaar gezien als een mogelijkheid de toegang te verbreden. Deelname aan deze programma's, die door de helft van de instellingen worden aangeboden, is beperkt (400 'afgestudeerden' in 2003).

Tot slot mogen instellingen nieuwe selectieprocedures testen, die voor maximaal tien procent van de instroom van toepassing mag zijn). Hoger onderwijsinstellingen hebben gezamenlijk methoden ontwikkeld voor de beoordeling van elders verworven competenties. De overheid heeft daar SEK70,7 miljoen aan bijgedragen. De instellingen bepalen zelf welke methoden ze gebruiken. Van de 5.500 aanmeldingen voor een beoordeling van evc's in 2004 zijn er 1000 positief beoordeeld. Van deze 1000 hebben er uiteindelijk 300 een plek in het hoger onderwijs toegewezen gekregen. De relatief hoge kosten van de beoordelingsprocedures zijn waarschijnlijk de reden waarom er relatief weinig van deze procedures wordt gemaakt.

Voor de ontwikkeling en implementatie van bovenstaand deelnamebeleid stelt de overheid, afgezien van de genoemde incidentele bijdragen, geen extra geld ter beschikking: instellingen worden geacht dit uit de lump-sum te betalen.

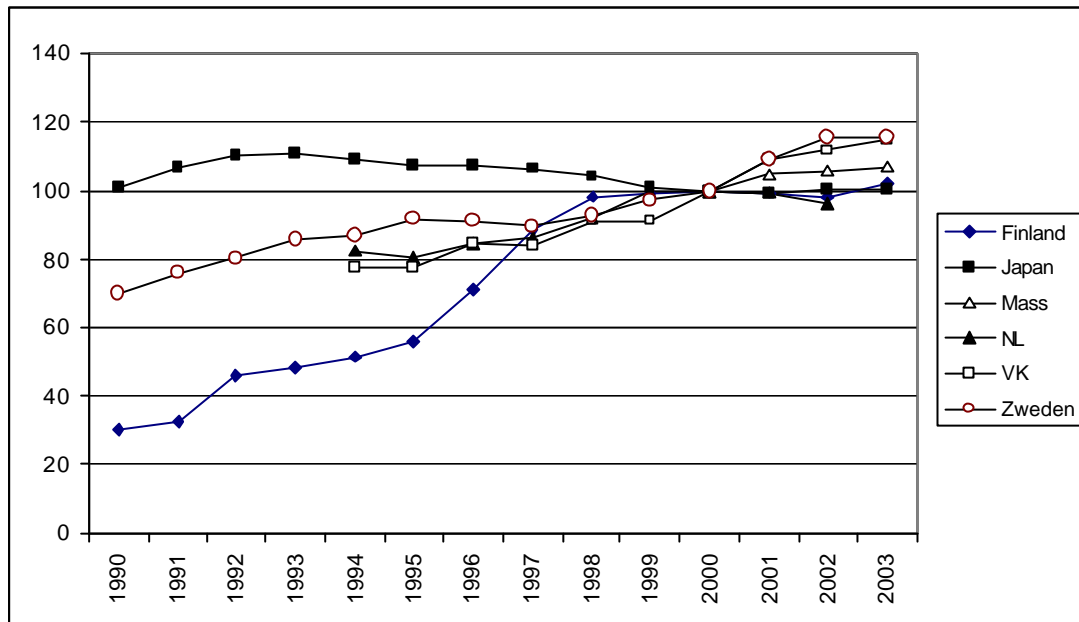
²⁷ De totale instroom bedroeg in dat jaar rond de 140.000 studenten

8 Algemene Overzichten

8.1 De ontwikkelingen samengevat

In deze paragraaf geven we de ontwikkelingen in de aantallen eerstejaars, studenten en afgestudeerden van het hoger onderwijs op systeemniveau grafisch weer. Zo wordt inzichtelijk hoe Nederland ervoor staat in de vergelijking van de belangrijkste hoger onderwijsstromen, vergeleken met de andere vijf landen.

Figuur 26: Ontwikkeling van het aantal eerstejaars in zes hoger onderwijsystemen, 2000=100

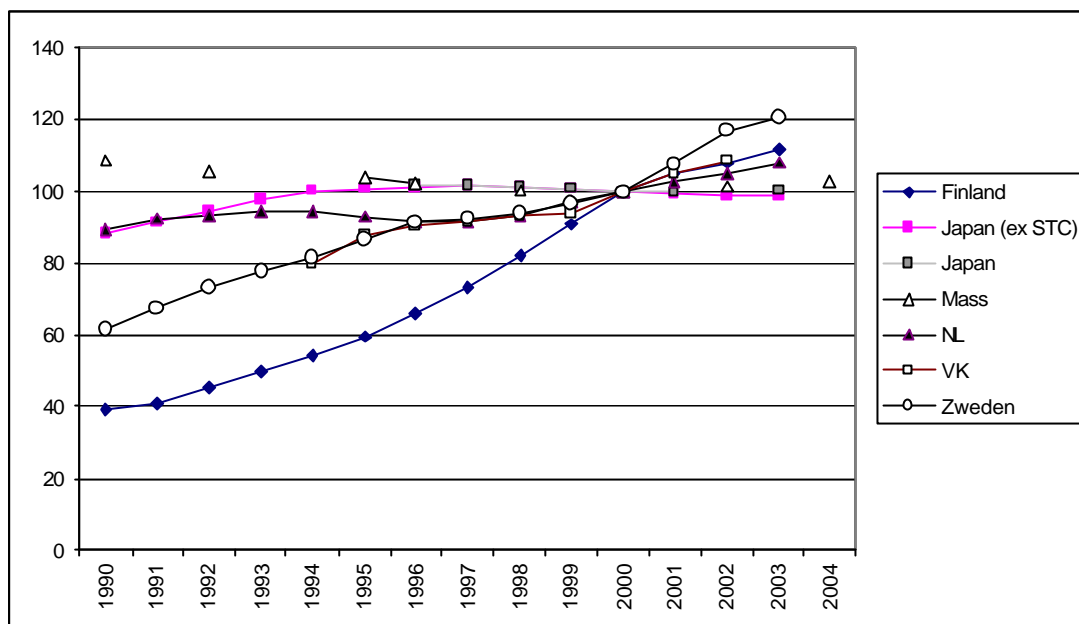


Met uitzondering van Japan is van 1990 tot 2000 de instroom in het hoger onderwijs in alle landen gestegen. De stijging in Finland is het meest opvallend. De ontwikkeling van het aantal eerstejaars in Nederland valt in die periode internationaal niet uit de toon. Na 2000 is de situatie veranderd: alleen in Zweden en het VK, en in mindere mate in Massachusetts, heeft de groei doorgezet. In de andere drie landen is er sprake van stabilisatie.

In Finland en Nederland worden geen korte hoger onderwijsprogramma's aangeboden. In de andere landen is dat wel het geval en de ontwikkeling van het aantal eerstejaars blijkt in drie landen²⁸ in sterke mate samen te hangen met de ontwikkeling van het aandeel van de korte programma's. In Japan blijkt dat aandeel te zijn gedaald, in het VK is het gestegen en in Massachusetts is het min of meer gelijk gebleven.

²⁸ De beschikbare Zweedse instroomgegevens zijn niet uitgesplitst naar lengte van het programma.

Figuur 27: Ontwikkeling van het aantal studenten (undergraduate) in zes hoger onderwijssystemen, 2000=100

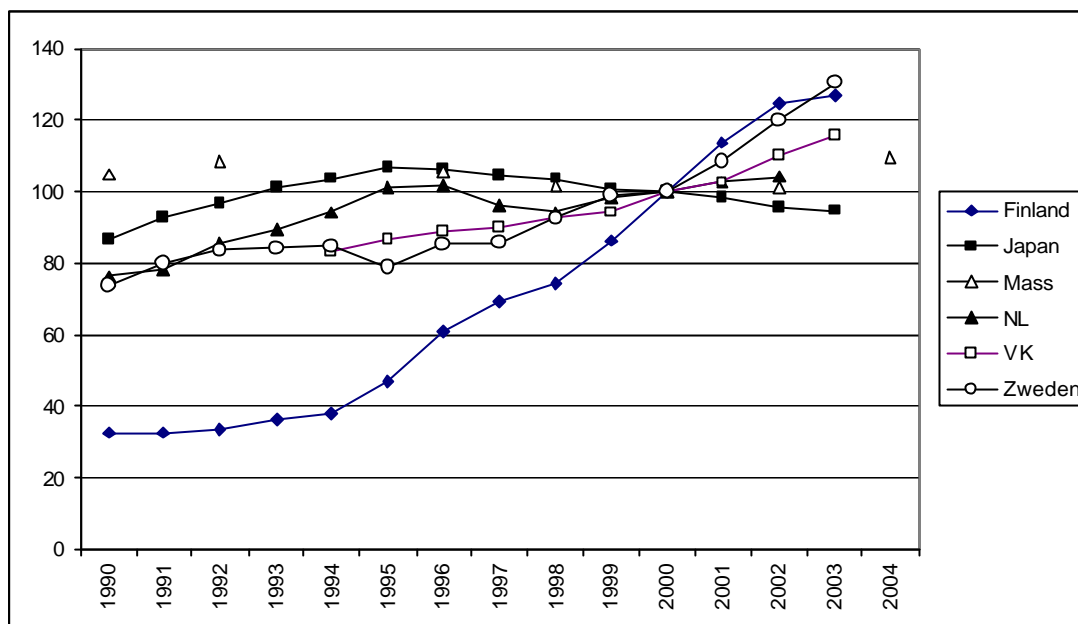


Ook ten aanzien van het aantal studenten geldt dat in de periode tot 2000 in de meeste systemen sprake is van groei, zij het in mindere mate dan bij de ontwikkeling van het aantal eerstejaars. Vergeleken met Figuur 26 is opvallend dat het aantal studenten in Japan na een groei begin jaren negentig redelijk constant is gebleven en dat het studentental in Massachusetts over de hele periode is gedaald. In Finland, Zweden en het VK 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 VK sterk te correleren met de ontwikkeling van het totaal aantal studenten.

In drie landen is er sprake van een private sector naast een publieke hoger onderwijssector. De private sector is, in relatieve studentaantallen, 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 28: Ontwikkeling van het aantal afgestudeerden (undergraduate) in zes hoger onderwijssystemen, 2000=100



De sterke stijging in Finland domineert ook figuur 28. 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 teniet gedaan. 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 hoger onderwijsdiploma in het begin van de periode aanzienlijk gedaald en vanaf 2000 vrijwel gelijk gebleven.

8.2 Uitval

Betrouwbare, internationaal vergelijkbare gegevens over uitval uit het hoger onderwijs blijken slechts zeer beperkt beschikbaar.

De OESO publiceert in *Education at a Glance* gegevens over *survival rates* (zie ook Table 7). Deze *survival rates*, die in de toelichting en in enkele nationale rapporten als drop-out worden aangemerkt, zijn berekend als de ratio van het aantal afgestudeerden in jaar t en het aantal eerstejaars in het jaar $t-x$, waarbij x de nominale studieduur is. In landen waar de gemiddelde studieduur deze nominale studieduur overschrijdt en de instroom in omvang fluctueert kan deze methode tot vertekende resultaten leiden. Verder wordt in deze methode geen rekening gehouden met transfers (doorstroom en omzwaaiers die wellicht nog wel een diploma halen, zij het met vertraging). Eén van de redenen waarom de OESO deze, in onze ogen zeer gebrekkige, indicator gebruikt is de grote verscheidenheid in de manier waarop landen informatie over uitval verzamelen en presenteren. Goede gegevens, gestoeld op vergelijkbare cohort data, zijn daarom niet beschikbaar. Wat wel beschikbaar is voor de zes landen wordt hieronder beschreven.

Tabel 7: Survival rates in het tertiair onderwijs naar type programma, 2000

	ISCED 5A	ISCED 5B
Finland	75%	M
Japan	94%	86%
Nederland	69%	58%
Zweden	48%	85%
VK	83%	M
VS	66%	62%

Bron: Education at a Glance 2004 (OESO), p.70

Noot: m=gegevens ontbreken

Het rendement in het Nederlands hoger onderwijs verschilt sterk tussen voltijd en deeltijd studies. Voor voltijd studies had van het cohort 1991 rond de 70% het hoger onderwijs met een diploma verlaten. In het HBO deeltijd was dat percentage 51% en in het WO deeltijd 35%.

Het rendement wordt in Zweden op een met Nederland vergelijkbare manier berekend. Na 9 jaar heeft 59% van het cohort 1991 een diploma behaald. Na 11 jaar is het licht gestegen tot 61%. Dit verschilt naar geslacht en type programma. Mannen hebben een minder rendement (52% na 9 jaar) dan vrouwen (64%). Het rendement in beroepsgerichte programma's is aanzienlijk hoger dan bij de algemene programma's: 74% versus 54%²⁹.

Voor Japan wordt uitval niet berekend omdat instellingen alle hun eigen volgsysteem hebben. Uitval wordt niet nationaal bijgehouden.

De Finse gegevens over de uitval laten vrij lage uitval cijfers zien. Ook de gegevens over de uitval in het Finse hoger onderwijs zijn vertekend door het bruto/netto probleem. De cijfers geven niet aan hoeveel studenten het hoger onderwijs hebben verlaten maar geven aan hoeveel studenten een bepaald type, dan wel een bepaalde instelling zonder diploma hebben verlaten. Daaruit blijkt dat uitval vrij beperkt is (zie Tabel 8).

Tabel 8: Uitval uit Finse hoger onderwijs, naar sector

	AMK		Universiteit	
	sector	Hoger onderwijs	Sector	Hoger onderwijs
2000	9.5%	7.2%	4.2%	3.8%
2001	7.6%	6.0%	5.3%	4.8%

Bron: Statistics Finland (2005, p. 67)

Noot: Uitval uit sector omvat ook uitval uit het desbetreffende type hoger onderwijs die doorstroomt naar de andere hoger onderwijssector.

De dropout gegevens zoals die voor Massachusetts beschikbaar zijn (het percentage studenten dat het volgend studiejaar niet meer aan dezelfde instellingen inschrijft, exclusief afgestudeerden) zijn in het geheel niet vergelijkbaar met de andere drop out gegevens³⁰.

De Britse gegevens over uitval betreft de verwachte studieresultaten van de studenten die in 2001 begonnen zijn aan een *first degree* opleiding. In het VK wordt een drop-out van 14% verwacht. Daarbij zijn er grote verschillen tussen instellingen. De laagste drop out is 0 en de hoogste 37%³¹.

Hoewel de methodes volgens welke de drop-out ratio's in de verschillende landen wordt berekend niet direct met elkaar overeenstemmen en de resultaten daarom niet direct met elkaar kunnen worden vergeleken lijken de drop out in het VK en Finland relatief laag.

²⁹ bron: Statistics Sweden, Utbildningsstatistisk årsbok 2005, tab 15.12

³⁰ Zie bijvoorbeeld http://www.highereducation.org/catreports/evaluating_state_performance.shtml

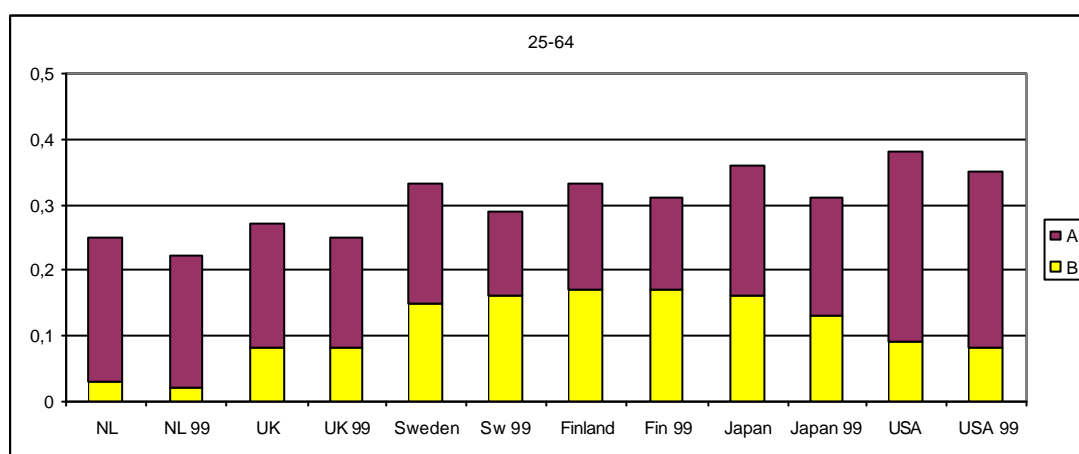
³¹ Bron: HESA Performance indicators: Projected learning outcomes, <http://www.hesa.ac.uk/pi/default.htm>

Gezien het ingezette beleid om de deelname aan het hoger onderwijs te verbreden verwacht men in het VK dat de drop out zal stijgen³². Nederland heeft een hogere uitval dan het VK en Finland maar scoort beter dan Zweden.

8.3 Opleidingsniveau van de bevolking

De meest gebruikte bron voor internationaal vergelijkende gegevens over het opleidingsniveau van de bevolking is *Education at a Glance* (OESO). Daarin wordt de bevolking in de leeftijdscategorie 25-64 jaar uitgesplitst naar het hoogst behaalde diploma (zie Figuur 29).

Figuur 29: Deel van de bevolking (25-64 jaar) met een hoger onderwijskwalificatie (ISCED 5A en 5B), 2002 en 1999



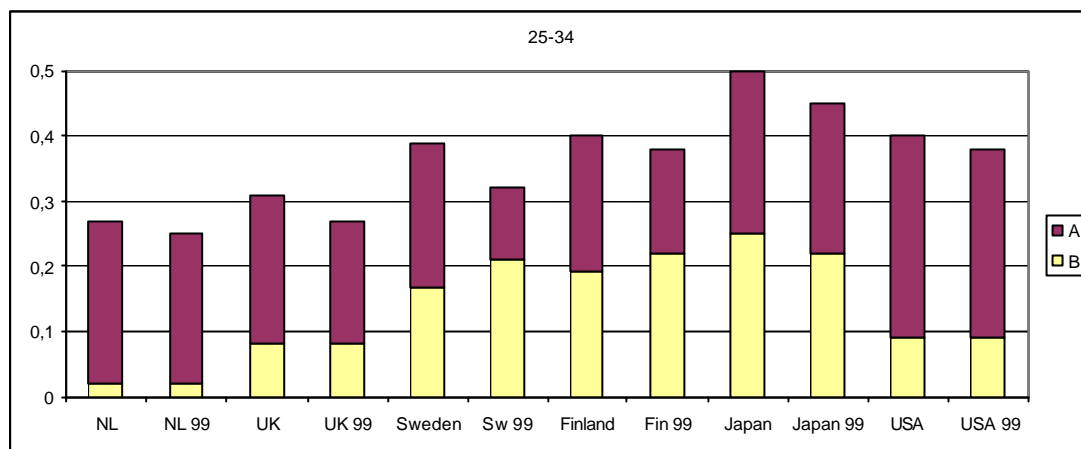
bron: OESO, Education at a Glance

noot: ISCED 5A betreft hoger onderwijsprogramma'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 groot is (40 jaar) geven deze gegevens geen up to date beeld van de veranderingen in het opleidingsniveau. Vandaar dat de gegevens verder zijn uitgesplitst naar leeftijdsklassen, waarbij de jongste klasse (25 tot 34 jaar) het meest kan worden gerelateerd aan veranderingen in de uitstroom uit het hoger onderwijs.

³² THES 1 oktober 2004

Figuur 30: Deel van de bevolking (25-34 jaar) met een hoger onderwijs kwalificatie (ISCED 5A en B), 2002 en 1999



bron: OESO, Education at a Glance

Nederland scoort op beide indicatoren niet goed. Zowel bij het opleidingsniveau van de ‘hele’ bevolking als van de jonge bevolking staat Nederland onderaan de ranglijst. 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 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 Nederland en de VS, dan is de kans op een snelle stijging in de nabije toekomst klein.

Beide figuren laten ook de verandering in de tijd van het opleidingsniveau zien. Als we naar de bevolking van 25 tot 64 jaar kijken dan zien we dat die in drie landen vrij sterk is toegenomen (van 1999 tot 2002 met ongeveer 15%): Japan, Nederland en Zweden. In de drie andere landen is de groei van het opleidingsniveau minder dan 10% geweest. De ontwikkeling van het opleidingsniveau van de bevolking van 25-34 laat een ander beeld zien. Daar is de score van Zweden en het VK relatief sterk gestegen. In de andere landen is ook sprake geweest van een stijging maar die stijging was minder groot dan de stijging van het opleidingsniveau van de bevolking van 25 tot 64. Dit betekent dat de vooruitzichten voor Zweden en het VK voor wat betreft de ontwikkeling van het opleidingsniveau van de bevolking (25-64) duidelijk beter zijn dan voor de andere landen. Waar de opwaartse lijn in Zweden en het VK wordt versterkt lijkt die in de andere landen, inclusief Nederland, af te zwakken.

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.

Op grond van CBS gegevens over de omvang van de bevolking naar hoogst behaalde opleiding en de gegevens zoals deze in *Education at a Glance* zijn gepresenteerd moeten we

concluderen dat de CBS gegevens een iets rooskleuriger beeld geven dan de OESO gegevens (zie Tabel 9). Het verschil tussen de resultaten uit beide bronnen bedraagt ongeveer 10%³³.

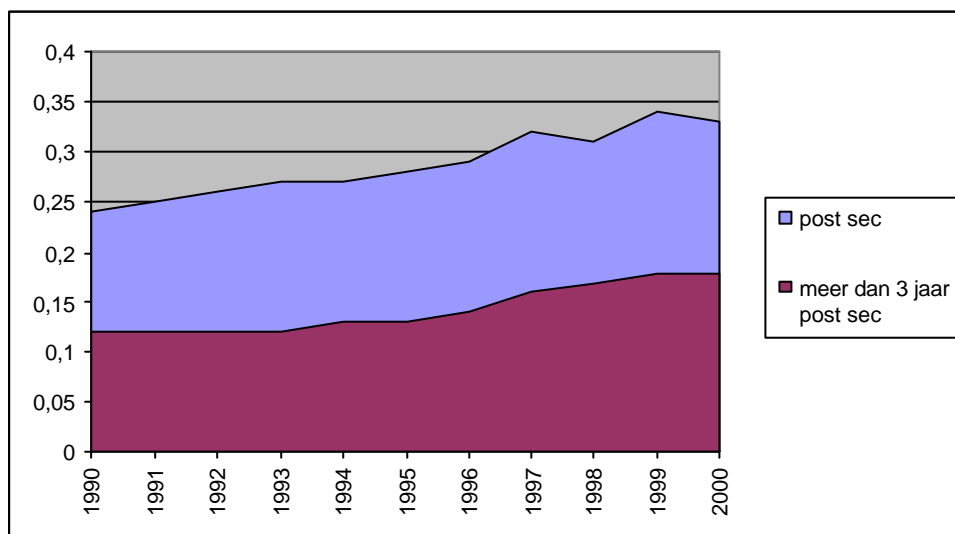
Tabel 9: Deel van de Nederlandse bevolking met een hoger onderwijskwalificatie volgens twee bronnen, 1999 en 2002

	bevolking 15-64		bevolking 25-64		bevolking 25-34	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002
HBO	15%	16%	17%	18%	18%	21%
WO	7%	7%	8%	9%	10%	10%
HO	22%	23%	24%	27%	28%	31%
OESO			22%	25%	25%	27%

Bronnen: CBS Statline en OESO; Education at a Glance, tab A3.3, 2004 en 2000

Ook in Zweden wijken de cijfers af van de OESO gegevens. Naast de OESO statistieken worden door het Zweedse statistisch bureau ook nationale gegevens gepubliceerd over het aandeel van mensen met een postsecundaire opleiding en met een postsecundaire opleiding van ten minste drie jaar in de bevolking van 25-64 jaar. Deze gegevens tonen een stijging van het opleidingsniveau. Omdat de indeling zoals die in de nationale publicatie wordt gebruikt afwijkt van de OESO indeling (ISCED-97) zijn de gegevens moeilijk te vergelijken.

Figuur 31: Aandeel in bevolking 25-64 jaar met hoger opleiding in Zweden



bron: Högskoleverket, Student statistics

De OESO-gegevens hebben betrekking op de VS. Dit blijkt niet representatief voor de situatie in Massachusetts. Daar is de kans dat een volwassene enige vorm van hoger onderwijs heeft genoten of een diploma heeft behaald groter dan in andere staten van de VS. Uit een recent rapport³⁴ blijkt dat bijna 40% van de beroepsbevolking een bachelor of hoger heeft, hetgeen het hoogste percentage van de VS is (zie Tabel 10). Ter vergelijking: in 2004 had 15,5% van de VS bevolking een bachelor, 6,3% een *associate* en 8,9% een graduate of professional degree.

³³ Dit verschil komt mogelijk door het feit dat CBS een andere onderwijsindeling gebruikt dan de OESO (SOI versus ISCED-97) en het feit dat CBS jaartotalen gebruikt en OESO kwartaalgegevens.

³⁴ Bron: The State of Working Massachusetts 2004: Massachusetts Budget and Policy Center. www.massbudget.org.

Tabel 10: Bevolking van Massachusetts (ouder dan 25 jaar) naar hoogst behaalde opleiding, in percent

	1996	2002	2004
high school some college, no degree	29.7%	27.5%	27.3%
Some college no degree	15.8%	16.6%	17.1%
associate degree	7.2%	7.1%	7.2%
bachelor's degree	16.6%	20.5%	19.5%
graduate or prof degree	10.6%	14.4%	13.7%
Total	79.9%	86.1%	84.8%

8.4 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. We onderscheiden drie beleidscontexten:

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 zoveel 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 instroom gerelateerde 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.

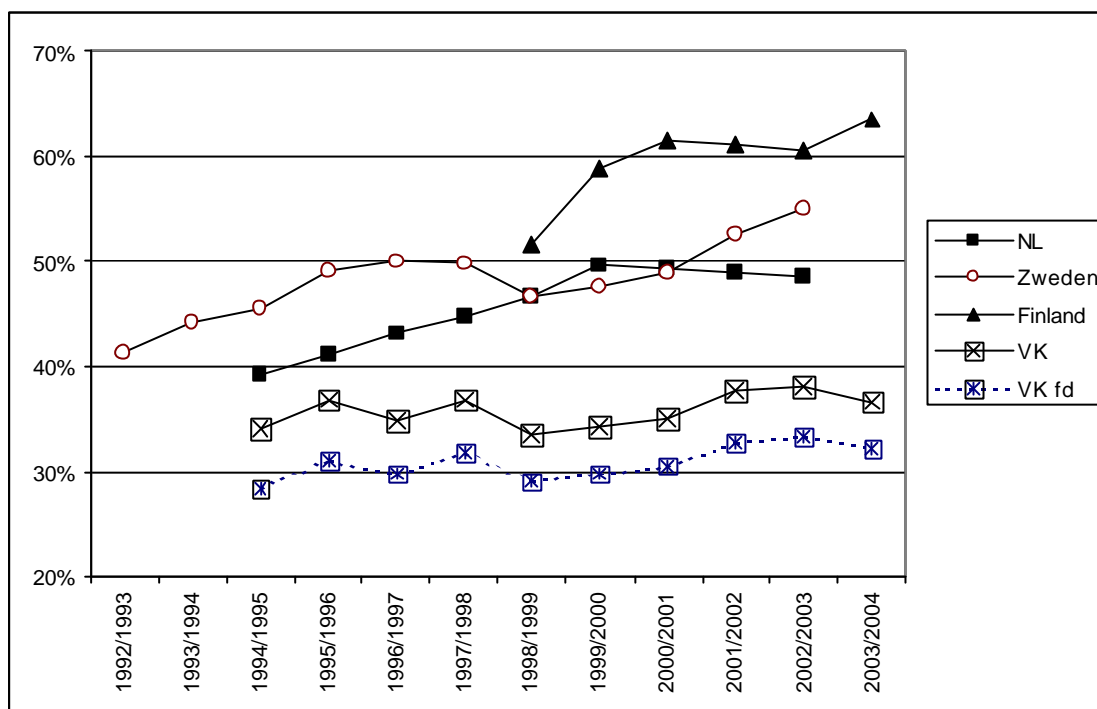
De ontwikkeling van dergelijke indicatoren voor internationale vergelijking staat nog steeds in de kinderschoenen. Uit recent onderzoek (Kaiser and O'Heron forthcoming) blijkt dat op dit moment instroomgerelateerde indicatoren het meest betrouwbaar en haalbaar zijn. Voor alle indicatoren moeten de gegevens 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.

In het onderhavige onderzoek worden gegevens gepresenteerd voor zes landen. Voor Japan en Massachusetts zijn geen gegevens beschikbaar uitgesplitst naar leeftijd. Voor deze landen is het dan ook op dit moment niet mogelijk een participatiegraad te berekenen. Voor de vier overige landen zijn de netto instroomratio's³⁵ berekend. Daarvoor is gebruik gemaakt van de methode zoals die in Engeland wordt gebruikt. Daarnaast zijn er nog drie andere berekeningsmethoden van de instroomratio bekend. In Zweden wordt door het *National Agency for Higher Education* (HSV) een methode vergelijkbaar met de Engelse methode gebruikt, met dien verstande dat de referentiegroep kleiner is: 17 tot 25 jarigen in plaats van 17 tot dertig jarigen in Engeland. Ook de OESO gebruik in wezen dezelfde methode (synthetisch

³⁵ 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 leeftijdsjaar 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

cohort) maar zij gebruiken een veel langere referentiegroep (ouder dan 17). De Zweedse indicator geeft een lager resultaat en de OESO indicator een hoger resultaat. Voor landen waar de instroom ouder dan 25 beperkt is (zoals in Nederland) zijn de verschillen beperkt. Voor landen waar de oudere instroom groot is (Zweden en Finland) is het verschil aanzienlijk. Een derde alternatieve berekeningswijze wordt door het Zweedse bureau voor de statistiek gehanteerd. Daarbij worden cohorten door de tijd terug gevolgd. Deze methode stelt veel meer eisen aan de beschikbaarheid van data, maar is minder gevoelig voor schommelingen in de populatie. Deze score is voor Nederland en Zweden berekend; voor beide landen kwam de score lager uit dan de score berekend volgens de HSV methode.

Figuur 32: Participatiegraad berekend als gecumuleerde instroomratio voor de leeftijdsgroep 17-25 jaar



noot: VK: alle VK undergraduate programma's (inclusief korte programma's)
VK fd: alleen VK bachelor degree programma's

Hoewel ook de indicator zoals in Figuur 32 gepresenteerd beperkingen kent³⁶ kunnen we concluderen dat de demografische ontwikkeling wel een invloed heeft gehad (de grote bewegingen in het aantal eerstejaars is enigszins afgezwakt) maar de grote lijnen in de ontwikkeling van de deelname blijven overeind: de keuzes die individuen tijdens hun onderwijsloopbaan maken veranderen.

³⁶ De score blijkt gevoelig voor sterke schommelingen in de geboortecohorten. Als de bevolking is gedaald (zoals in Zweden en Nederland) dan is de score aan de hoge kant en als de bevolking sterk is gestegen (zoals in Finland) dan is de score aan de lage kant.

9 Synthese en analyse

In de voorgaande hoofdstukken hebben we een overzicht gegeven van de ontwikkelingen in de deelname aan het hoger onderwijs in de zes landen. Op basis van deze gegevens kan worden vastgesteld dat Nederland enigszins achterblijft in vergelijking met de vijf referentielanden. Daarnaast is een beschrijving gegeven van het deelnamebeleid zoals dat in zes landen wordt gevoerd of wordt beoogd.

In dit hoofdstuk gaan we eerst nader in op de vraag welke factoren het deelnameniveau bepalen. Deze factoren kunnen de verschillen tussen landen verklaren, waarbij systeemkenmerken en deelnamebeleid zoals dat in verschillende landen wordt gevoerd in de beschouwing worden betrokken.

Vervolgens gaan we na welke beleidsinstrumenten uit de internationale verkenning naar voren komen die als aangrijpingspunten kunnen dienen voor het Nederlandse deelnamebeleid.

9.1 Deelnamebepalende factoren

9.1.1 Hoger onderwijssysteem

In een vergelijking van de deelnamecijfers van de verschillende landen 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 middelbaar onderwijs niveau. In andere landen is dat veel minder het geval waardoor een wat geflatteerd beeld ontstaat. 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 VK 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.

Daarnaast speelt het onderscheid tussen publieke en private instellingen. In sommige landen is vormt de private sector een substantieel deel van het hoger onderwijs. Zo is in Japan de massificatie van het hoger onderwijs vooral door de private sector opgevangen. Voor Nederland zijn de studenten van het particuliere onderwijs (de aangewezen instellingen) niet in de statistieken meegenomen. De gegevens die hierover bekend zijn lopen nogal uiteen en zijn gebaseerd op grove schattingen. Uit eerder onderzoek komt naar voren dat in 2003 ongeveer 33.000 personen bij ongeveer de helft van het aantal aangewezen instellingen staan ingeschreven voor een HBO-opleiding. Aannemende dat deze helft representatief is voor de totale sector van het aangewezen onderwijs, dan zou ongeveer 12% van het totale aantal HBO-studenten (bekostigd en niet-bekostigd) in deze sector staan ingeschreven (Jongbloed et al, 2004a).

Een andere bepalende factor voor de omvang van de deelname is de mate waarin een hoger onderwijssysteem meer of minder 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. programmatypen 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 VK zijn nieuwe programmatypen tot ontwikkeling gekomen (other undergraduate, waaronder de nieuwe Foundation Degrees) met als gevolg dat de instroom in deze typen tussen 1996 en 2002 twee en een half maal is toegenomen.

Uitgangspunt bij deze vernieuwingen is dat deze programmatypen 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 moet 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.

Een laatste karakteristiek van een hoger onderwijssysteem betreft de mate waarin sprake is van een pyramidale structuur. In landen waar een duidelijke hiërarchie tussen instellingen bestaat, is een discussie ontstaan over de kwaliteit van de verschillende opleidingen. Dit is bijvoorbeeld in Japan het geval, waar overigens de hiërarchie niet langs de scheidslijn publiek-privaat loopt. In toenemende mate worden vragen gesteld of opleidingen nog wel aan het vereiste hoger onderwijsniveau voldoen, c.q. nog wel tot de hogere onderwijssector kunnen worden gerekend. In Nederland is heel weinig hiërarchie tussen de universiteiten respectievelijk de hogescholen en is het onderwijsniveau nationaal vastgesteld met over het algemeen vrij uniforme kwaliteitseisen.

9.1.2 Toegankelijkheid en selectiviteit

Bij de toegankelijkheid speelt de beschikbare capaciteit een belangrijke rol en of iemand de door hem of haar gewenste opleiding kan volgen. In een aantal landen is de capaciteit van het hoger onderwijsstelsel (in termen van aantal al dan niet gesubsidieerde plaatsen) beperkt waardoor er selectie aan de poort moet plaats vinden. 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. Hoe groot de capaciteit is hangt af van de politieke prioriteitstelling van de overheid en van de ontwikkeling van het economisch draagvlak.

De verhouding tussen het aantal aanmeldingen voor een plaats in het hoger onderwijs en de capaciteit van het systeem bepalen de mate van selectiviteit. De wijze waarop selectie plaats vindt wordt in de meeste gevallen door de overheid bepaald die op haar beurt die verantwoordelijkheid kan overhevelen naar de hoger onderwijsinstellingen.

In diverse landen staat de beschikbare capaciteit van het hoger onderwijssysteem om aan de vraag naar onderwijs te voldoen ter discussie. In Finland, VK, Japan, is de capaciteit ontoereikend om alle kandidaten een plek te geven.

In Nederland speelt discussie capaciteit nauwelijks en is eerder sprake van inkrimping van bepaalde sectoren. Weliswaar is nimmer het aloude adagium 'hoger onderwijs voor velen' in het kader van de externe democratisering zo geïnterpreteerd dat een ieder ook daadwerkelijk de gewenste studie kan volgen, maar is principieel bedoeld om een ieder die aan de vereiste ingangseisen voldoet toegang tot het hoger onderwijs te verlenen. 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 (zie volgende paragraaf).

Bij de deelnamebepalende factoren is de mate van flexibiliteit van het hoger onderwijssysteem van belang. Afgezien van de vraag of de beleidsdoelstelling in termen van uitstroom betrekking heeft op uitstroom van de 'degree-level' opleidingen, of dat ook de sub-

degree programma's die een civiel effect hebben daarin worden meegeteld, hebben de sub-degree programma's 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 bevordert de deelname. Deze 'transferability' is vooral zichtbaar in de cijfers van Massachusetts, Zweden, en van het VK.

In dit verband kan ook gewezen worden op de rol van de Open Universiteit en een Open AMK in Finland. Een belangrijke bestaansgrond van deze instellingen is het stimuleren van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, ook in de perifere regio's, vooral gericht op niet-traditionele doelgroepen.

9.1.3 Financiële factoren

Aan het einde van het secundair onderwijs speelt bij de keuze om al dan niet naar het hoger onderwijs te gaan de afweging tussen directe en indirecte kosten en baten van deelname aan het hoger onderwijs een belangrijke rol. Deze veronderstelling is de hoeksteen van de human capital theorie. De kosten betreffen de directe kosten van deelname, in de vorm van collegegelden en kosten van levensonderhoud. Indirecte kosten zijn het gemis van inkomen tijdens de studie en de toekomstige kosten van terugbetaling van leningen. Ook bij de baten kan onderscheid worden gemaakt tussen de directe baten (inkomsten uit studiefinanciering) en indirecte baten (het verschil in inkomen dat een afgestudeerde verdient en een schoolverlater, betere positie op de arbeidsmarkt).

Daarnaast zijn er ook niet-tastbare baten aan deelname verbonden, zoals een verdere sociale en culturele persoonlijke ontwikkeling. In latere versies van de human capital theorie zijn de kosten van onzekerheid (gerelateerd aan de kans van slagen in het hoger onderwijs) aan het model toegevoegd. De overheid kan een aantal van deze baten en lasten beïnvloeden: studiefinanciering en collegegelden zijn wat dit betreft de meest voor de hand liggende instrumenten.

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 (zie hierover Canton en De Jong, 2004).

Een internationale vergelijking van prijselasticiteit wordt overigens sterk belemmerd door een substantiële variatie van collegegelden tussen landen. 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 VK, 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. Tenslotte zijn de bijleenmogelijkheden het hoogst in het VK, Massachusetts en Zweden.

Slechts een beperkt aantal studies geeft aan dat toenemende kosten voor studenten de toegankelijkheid negatief beïnvloeden. Met name studies in de VS 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

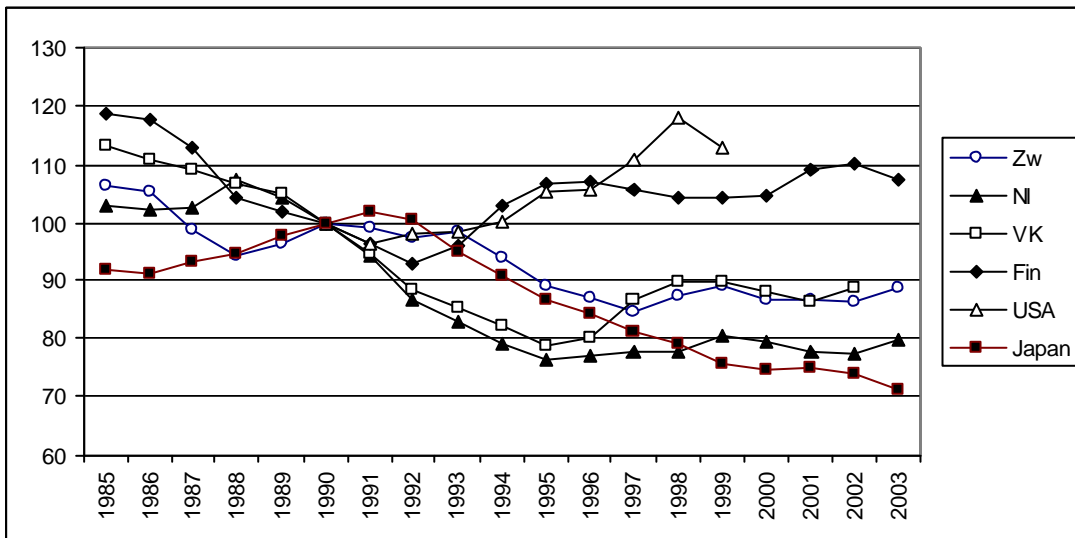
lijken studenten met name uit de lagere sociaal-economische klassen in de richting van kortere, goedkopere en minder prestigieuze opleidingen en instellingen te duwen (zie voor een literatuuroverzicht, Vossensteyn, 2005). In dit licht bezien is het beleid van de staat Massachusetts erop gericht om de 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 en de daaraan verbonden risico's veel positiever in te schatten dan leerlingen met een lage sociaal economische status (Hossler, 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, 2004).

9.1.4 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 33 laat zien dat dit aantal potentiële eerstejaars aanzienlijk kan verschillen van jaar tot jaar en dat er grote verschillen zijn tussen de landen.

Figuur 33: Ontwikkeling van het aantal 18-jarigen in de bevolking, 1990=100



In Zweden, het VK 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 VS 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 dertig procent verwacht. Ook in Nederland en het VK 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

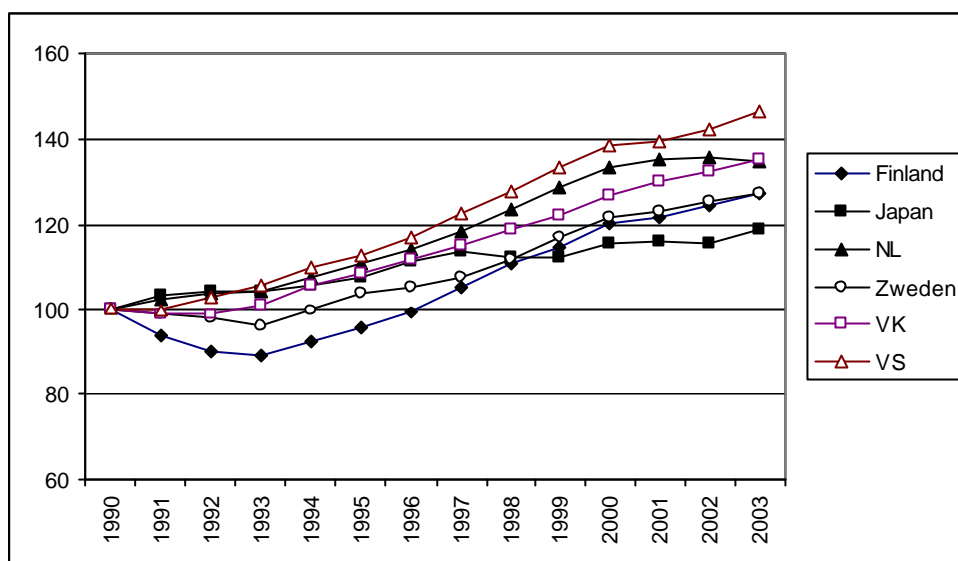
Nederland rond de 15% bedragen en in het VK rond de 10%. In Finland zal het aantal 18 jarigen tot 2006 verder dalen, waarna het weer zal toenemen. Vergeleken met 2000 zal het aantal 18 jarigen in 2010 met slechts één of twee procent toegenomen zijn. Het aantal 18 jarigen in Japan zal in 2010 20% lager liggen dan in 2000.

De invloed van demografische ontwikkelingen op de deelname kan binnen een systeem sterk verschillen. Met name 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 aan het eind van de jaren negentig en 2000. De gevolgen van die demografische ontwikkeling verschillen per type instelling hetgeen samenhangt met de verschillen in selectiviteit aan de poort. In een situatie waarin het aanbod van studieplaatsen het aantal kandidaten dreigt te overschrijden heeft dat voor minder selectieve instellingen andere gevolgen dan voor de zeer selectieve instellingen. De laatste zullen geen problemen kennen hun capaciteit vol te benutten; ze zullen hooguit hun selectiecriteria moeten bijstellen. De minder selectieve en prestigieuze instellingen zullen echter geconfronteerd worden met een teruggang in aantal aanmeldingen en mogelijk met overcapaciteit. Deze invloed van de demografische ontwikkeling zien we vooral bij de *junior colleges*. De doorstroom vanuit *junior colleges* naar universitaire programma's blijkt vrij beperkt te zijn. 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. Daardoor is de instroom in de *junior colleges* teruggelopen.

Bij de analyse van deelname in het kader van deelnamebeleid 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 de voorgaande beschouwing over de participatiegraad (paragraaf 8.4) 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 deelnamebeleid van de overheid.

9.1.5 Sociaal- economische factoren

De ontwikkeling van het BNP kan worden gebruikt als indicator voor de ontwikkeling van de draagkracht van een samenleving en daardoor ook als een indicator voor de mogelijkheden die de overheid heeft om de capaciteit van het hoger onderwijs uit te breiden.

Figuur 34: Ontwikkeling van BNP in zes landen, in PPP, prijzen 2000, 1990=100

bron: OESO

Begin jaren negentig laten de meeste landen een beperkte economische groei zien. In Zweden en Finland is de groei zelfs drie jaar negatief geweest. Verder is opmerkelijk dat in Japan waar het BNP in de jaren tachtig het snelst is gegroeid, in de jaren na 1990 het minst is gegroeid. In 2002 en 2003 is de groei in Nederland teruggevallen.

Met uitzondering van Finland blijkt de economische ontwikkeling samen te hangen met de instroom in het hoger onderwijs. Er is echter geen sprake van een één op één relatie. 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). Er zijn klaarblijkelijk nog andere factoren die een rol spelen bij de ontwikkeling van het aantal eerstejaars.

De massificatie van hoger onderwijs is een proces dat overal ter wereld heeft plaats gevonden, 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 competitie benadering 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. Zo heeft Windolf tijdreeksen voor economische groei en voor de groei van het hoger onderwijs opgesteld over een periode waarin een aantal belangrijke economisch conjuncturele schommelingen plaatsvonden. De individuele investeringen in het onderwijs nemen toe bij stijgende vraag op de arbeidsmarkt. Volgens de human capital theorie is dit toe te schrijven aan een stijging van de productiviteit van de beroepsbevolking (Windolf 1997).

In de tweede benadering staan individuele status competitie en collectieve conflict modellen centraal. Volgens de individuele status theorie 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 conflict theorie (Collins) wordt vooral gekeken naar de concurrentie tussen maatschappelijke groepen in hun streven naar sociale mobiliteit.

Bij de derde 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 and Meyer 2005). Op grond van deze benadering schetsen Schofer en Meyer veranderende geïnstitutionaliseerde modellen van de samenleving. Zij stellen dat nationale samenlevingen, evenals hoger onderwijsstelsels veeleer de heersende wereld modellen weergeven dan nationale karakteristieken. Ze beschrijven vier globale ontwikkelingen die tot de wereldwijde expansie van het hoger onderwijs hebben bijgedragen. De eerste trend die zij aangeven is de verwetenschappelijking van de samenleving. Gevolg daarvan is dat het bezit van een academische graad steeds belangrijker wordt voor het verwerven van steeds meer sociale posities. Een tweede trend is de toename van sociale en politieke democratisering. Belangrijkste gevolg voor het hoger onderwijs hiervan is dat vraagstukken als gelijke kansen en sociale uitsluiting bij de toegang tot hoger onderwijs steeds meer op de agenda komen. Hierdoor zal de deelname van ‘achterstandsgroepen’ toenemen. Als derde trend wijzen Schofer en Meyer op 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. Volgens Schofer en Meyer is hoger onderwijs een mondiaal proces. Nationale verschillen in deelnametrends bestaan wel maar de belangrijke trends krijgen buiten het nationaal niveau vorm.

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

9.2 Aangrijpingspunten voor beleid

Op een aantal punten heeft de overheid de mogelijkheid de individuele keuzes te beïnvloeden en zo ervoor te zorgen dat de deelname aan het hoger onderwijs zal toenemen. Sommige van de hiervoor aangestipte 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 het Nederlandse deelnamebeleid waarbij we de beleidsinitiatieven en instrumenten die in de diverse landen zijn aangetroffen tevens betrekken. Alvorens hierop in te gaan zijn enkele algemene opmerkingen over de 50% doelstelling op zijn plaats.

9.2.1 De 50% doelstelling

In verscheidene landen zijn de afgelopen jaren concrete doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de deelname aan het hoger onderwijs. Nederland, het VK en Zweden zijn de meest in het oogspringende voorbeelden. Maar ook in andere landen wordt beleid gevoerd om de deelname (van specifieke groepen) aan het hoger onderwijs te stimuleren, zij het dat doelstellingen niet altijd expliciet zijn verwoord. Japan en Massachusetts voeren geen expliciet deelnamebeleid.

De 50% doelstelling die in verschillende landen is geformuleerd is niet eenduidig. In het VK en Zweden heeft de doelstelling betrekking op de instroom, maar de manier waarop de deelname wordt bereikt verschilt. Daardoor is de Engelse doelstelling minder ambitieus dan

de Zweedse. De Finse doelstelling heeft betrekking op het opleidingsniveau van de bevolking en is dus nog ambitieuzer dan de Zweedse doelstelling. De Nederlandse doelstelling is niet eenduidig vastgelegd. In het HOOP 2004 staat niet '50%' maar 'in de richting van 50%' en een heldere definiëring van een indicator waarmee die ontwikkeling kan worden gevolgd ontbreekt. De in 'Kennis en Kaart' gesuggereerde indicator duidt op het monitoren van de mogelijkheden die jongeren hebben (en gebruiken) om deel te nemen aan hoger onderwijs, maar de zin 'het is een grote opgave om te zorgen voor meer hoger opgeleiden' geeft impliciet aan dat het Ministerie (meer?) geïnteresseerd is in het opleidingsniveau van de bevolking.

Nederland heeft bij de formulering van de 50% doelstelling het VK en Zweden als benchmark landen naar voren geschoven. Dit is niet vreemd omdat beide landen de afgelopen jaren op de relevante indicatoren goed hebben gescoord. Instroom en uitstroom hebben zich positief ontwikkeld en ook op de ontwikkeling van het opleidingsniveau van de bevolking komen ze goed naar voren. Maar desondanks komen er barsten in deze ideaalbeelden. Allereerst blijkt de vooruitgang in beide landen gestokt. De Zweedse overheid geeft wel aan dat de lange termijn doelstelling gehandhaafd blijft maar het gebrek aan financiële middelen (en politieke prioriteitenstelling) lijkt een serieuze bedreiging voor het bereiken van die doelstelling, zeker gezien de demografische ontwikkeling die de rekening van een hogere participatiegraad nog verder omhoog stuwt.

In het VK wordt aan het nut van de 50% norm getwijfeld. Zelfs de nieuwe minister van onderwijs zet vraagtekens bij de rationale van het streefcijfer. De indicator is vooral gericht op de initiële instroom van jonge mensen, maar de minister zou de reikwijdte willen uitbreiden en ook levenlang leren erbij te betrekken. Of de 50% wordt gehaald laat ze in het midden (Hill 2005).

9.2.2 Keuzes op weg naar het hoger onderwijs

De ruggengraat voor het kader ter ordening en beschrijving van de mogelijke aangrijpingspunten voor (deelname)beleid wordt gevormd door de aaneenschakeling van keuzemomenten van kinderen, leerlingen en studenten (en hun ouders) in hun reis door het onderwijssysteem. Uitgangspunt is dat leerlingen en studenten in hun onderwijsloopbaan keuzes moeten maken die van belang zijn voor het verdere verloop van die loopbaan en dat die keuzemomenten aangrijpingspunten vormen voor beleid. De overheid kan de keuzes proberen te beïnvloeden. Dit kan door de keuzemomenten te beperken door aanwending van restrictieve beleidsinstrumenten of door de afwegingen van de individuen te beïnvloeden. Bij dit laatste kan de overheid de gevolgen van bepaalde keuzes inzichtelijk proberen te maken.

Het eerste keuze moment ligt in de meeste onderwijssystemen bij de keuze van het type secundair onderwijs of binnen het secundair onderwijs van de stroom of richting. In de meeste landen is het secundair onderwijs onderverdeeld in een aantal typen onderwijs. Die typen kunnen gerelateerd zijn aan typen instellingen of aan bepaalde tracks binnen een meer omvattend soort secundair onderwijs. Toegang tot het hoger onderwijs kan in het algemeen alleen worden verkregen als men in het bezit is van een geëigend diploma van het secundair onderwijs. De structuur van het secundair onderwijs kan de mogelijkheden die een leerling heeft om een dergelijk diploma te halen beperken.

In dit verband kan de vraag gesteld worden in hoeverre de studieprofielen in het Nederlandse voortgezet onderwijs - die weliswaar primair de functie hebben om de aansluiting met het hoger onderwijs te verbeteren - toch ook barrières oproepen voor de doorstroom van het secundair naar het hoger onderwijs. Dit is vooral het geval wanneer het keuzemoment voor leerlingen vrij vroeg ligt en het systeem sterk is gesegmenteerd. Als de schotten tussen die segmenten of profielen hoog zijn dan is er een situatie waarin de structuur van het secundair onderwijs de toegang tot het hoger onderwijs beperkt. Het generieke toelatingsrecht dat in andere landen bestaat, wordt dan in Nederland ingeperkt tot toelating tot verwante richtingen.

Voorlaet bloeiers ondervinden in een dergelijk systeem beperkingen in hun toegang tot het hoger onderwijs.

Een soortgelijke problematiek speelt bij de flexibele toelating tot het hoger onderwijs voor degenen die niet voldoen aan de wettelijke vooropleidingseisen, de zogenoemde decentrale toelating. In specifieke gevallen kunnen personen die niet in het bezit zijn van een relevant diploma toch toegang krijgen. Instellingen krijgen namelijk de mogelijkheid om op basis van een onderzoek studenten toe te laten die niet aan de wettelijke eisen voldoen. In de wetgevingsnotitie terzake worden echter de opleidingen die als relevante vooropleidingen gelden beperkt met als gevolg dat het werkingsgebied van het toelaatbaarheidsprincipe (terughoudendheid in het gebruik) daardoor wordt uitgebreid. Zo wordt de reikwijdte van het generieke toelatingsrecht beperkt tot 'verwante' opleidingen. Weliswaar geeft de overheid aan dat de uitbreiding van de instroom in het hoger onderwijs vooral moet komen uit de doorstroom van MBO naar HBO, maar uitbreiding van het toelaatbaarheidsprincipe leidt juist tot een beperking hiervan. De doorstroom van de HBO-propedeuse naar het WO wordt eveneens onder de toelaatbaarheid geschaard.

Hoewel er thans nog onvoldoende zicht is op het effect van deze institutionele barrières op de doorstroom van secundair naar hoger onderwijs, vormt de inrichting van een flexibel systeem waarin keuzes relatief later kunnen worden gemaakt en waar flexibel wordt omgegaan met alternatieve routes naar het hoger onderwijs een aangrijpingspunt voor deelnamebeleid.

9.2.3 Verbeteringen in het voortraject

De rol van het secundair onderwijs komt in vier landen naar voren. In Massachusetts wordt het beperken van de uitval in het primair en secundair onderwijs als een beleidsissue gezien dat implicaties heeft voor de doorstroom naar het hoger onderwijs. Ook in Zweden heeft een onderzoekscommissie 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 VK 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 Finland wordt 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 zoveel mogelijk leerlingen binnen boord te houden.

Het Nederlandse MBO krijgt thans veel aandacht. 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 (de zogenoemde doorstroom 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 procent van de mbo-studenten nauwelijks enig idee van de doorstroommogelijkheden naar het HBO.

Een ander middel om de doorstroom te vergroten is het vergroten van de flexibiliteit van de overgang naar het hoger onderwijs. Het aanbieden van voorbereidings-cursussen of schakelklassen zien we vooral in Engeland (de *access courses*) en Zweden. 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 het VK. In Nederland heeft dit instrument eveneens ingang gevonden, met name in het HBO is hiermee al de nodige ervaring opgedaan. 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 alsmede de efficiënte afronding van de studie, omdat het onderwijs dan beter kan aansluiten bij de omstandigheden en wensen van studenten.

Bij het onderwerp doorstroom van secundair naar tertiair onderwijs is het verder relevant te kijken naar de rol die korte programma's in het beleid spelen. Een aantal van die korte programma's geven, na succesvolle afronding, toegang tot langere programma's. In het VK, 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*.

Nederland lijkt zich bij deze internationale ontwikkeling van korte hogere opleidingen aan te sluiten. Na eerdere pogingen daartoe – m.n. korte HBO-opleidingen - worden thans experimenten opgezet voor korte programma's, de zogenoemde 'associate degrees' die een inbedding moeten vinden in de HBO bachelor opleiding.

9.2.4 Financiële prikkels

Zoals hiervoor aangegeven hebben financiële prikkels (via collegegeld of studiefinanciering) een geringe invloed op het keuzegedrag van jonge mensen. Financiële prikkels om het gedrag van (potentiële) studenten te beïnvloeden zijn alleen te vinden in Massachusetts en Engeland. In Massachusetts en Engeland wordt beleid gevoerd op het beperken van stijgingen van collegegeld en het verstrekken van beurzen aan studenten uit kansarme c.q. ondervertegenwoordigde groepen. Bij de hervormingen van het studiefinancieringsstelsel in Nederland heeft de toegankelijkheid met name voor lagere inkomensgroepen altijd centraal gestaan.

In tegenstelling tot de abrupte stijging van de collegegelden in het VK is de stijging in ons land vrij geleidelijk verlopen waardoor het effect op de feitelijke deelnameontwikkeling niet groot is. Wel is gebleken dat studenten uit de lagere inkomensgroepen andere percepties hebben van financiële prikkels en risico's voor hoge investeringen, zonder dat dit overigens tot daadwerkelijke verschillen in studiekeuze leiden. Gezien deze verschillende percepties, alsmede het gegeven dat lagere inkomensgroepen ondervertegenwoordigd zijn in het hoger onderwijs, is goede informatieverstrekking, eventueel gericht op specifieke groepen in de samenleving, van belang. Een aangrijpingspunt is om de percepties die leerlingen van de gevolgen van hun keuzes hebben te beïnvloeden. Uit onderzoek is gebleken dat vooral degenen uit de lagere sociaal-economische klassen en allochtonen van de eerste generatie naar verhouding een grotere leenaversie vertonen. Met name voor deze groepen – die ondervertegenwoordigd zijn in het hoger onderwijs - is het van belang goede informatie te verstrekken die er op is gericht om de kosten en baten van hoger onderwijs te verhelderen en de risico's van onderwijsinvesteringen door studiefinanciering te verminderen.

9.2.5 Informatievoorziening

In het verlengde van deze informatie over de voordelen van het hoger onderwijs, is het voor een actief deelnamebeleid 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 studiekeuzeinformatie. 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 een studieinformatiesysteem het verst ontwikkeld. Het Teaching Quality Information (TQI) project richt zich op het samenstellen van een brede informatievoorziening aan studenten waarin zowel kwantitatieve informatie (ingangskwalificaties, studievoortgang en rendement, arbeidsmarktgegevens) als kwalitatieve informatie over de opleidingen is opgenomen³⁷.

In Nederland bevat de recent uitgebrachte wetgevingsnotitie elementen die sterk op het Engelse model. In deze notitie wordt de positie van de student centraal gesteld die recht heeft op onafhankelijke informatie over opleidingen. De staatssecretaris lijkt zich vooral te richten op het zichtbaar maken van de kwaliteitsverschillen tussen instellingen en opleidingen, ervan uitgaande dat studenten een studiekeuze doen op basis van kwaliteitsoordelen. In Engeland is men hier nogal gereserveerd over en er is weinig steun voor het gebruik van rankings in de studiekeuzeinformatie. Andere doelstellingen van Aims Higher 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, ze vertrouwd te maken met wat het hoger onderwijs voor hen kan betekenen, en wat hun mogelijkheden zijn.

9.2.6 Capaciteit en verblijfsduur

De uitbreiding van de capaciteit van het hoger onderwijs als beleidsinstrument kan worden bereikt door meer (financiële) middelen ter beschikking te stellen (zoals in Zweden is gebeurd) of door de verblijfsduur van studenten te beperken. In Finland wil de overheid de verblijfsduur verkorten door de invoering van een twee-cyclus structuur (BaMa), terwijl in Engeland de uitbreiding van het aandeel van korte programma's (onder andere de *foundation degree*) tot een verkorting van de gemiddelde verblijfsduur moet leiden.

Het vergroten van de capaciteit van het hoger onderwijs blijkt wel een effectief middel, maar dit is in de Nederlandse context niet van toepassing. Het is namelijk alleen effectief als de vraag naar hoger onderwijs het aanbod (in ruime mate) overschrijdt (unmet demand). Uitbreiding van de capaciteit zal dan een groot effect op de instroom hebben. Maar in een situatie waarin alle studenten in principe een plek vinden leidt uitbreiding van de capaciteit slechts tot overcapaciteit en niet tot een grotere deelname.

9.2.7 Verhouding overheid - instellingen

Bij het deelnamebeleid speelt ook de verhouding tussen overheid en instellingen van hoger onderwijs een rol. In veel landen is een politiek signaal gegeven om de deelname te vergroten waarbij aan instellingen wordt overgelaten hoe ze dit denken te realiseren. De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van beleidsinstrumenten en hun implementatie wordt dan verschoven naar de instellingen. Deze worden uitgenodigd om de door de overheid gestelde beleidsdoelstellingen concreet vorm te geven. In Zweden, het VK en in mindere mate Finland hebben de instellingen de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de door de overheid gestelde doelstellingen.

Deelnamebeleid dat door instellingen wordt ingevuld hoeft niet per definitie minder effectief te zijn dan deelnamebeleid door de nationale overheid. Maar deze verschuiving van de

³⁷ Zie voor een uitgebreid overzicht van studiekeuzeinformatie in diverse landen Jongbloed et al, 2004b.

verantwoordelijkheid beperkt wel de directe invloed die de overheid heeft op het bereiken van door haar geformuleerde doelstellingen.

Voor instellingen kan vergroting van de deelname op gespannen voet staan met andere doelstellingen zoals kwaliteitsverbetering. Ook de vigerende bekostigings-structuur van het hoger onderwijs is daar niet op toegesneden. In landen als het VK en Japan is de kwaliteit van de opleidingen een belangrijk thema dat in verband wordt gebracht met de kwaliteit en omvang van de instroom. Het vergroten van de instroom met mensen uit achterstandsgroepen betekent in veel gevallen dat de uitval zal toenemen. Omdat instellingen voor een te grote uitval financieel kunnen worden gestraft voorzien instellingen problemen. In het VK zullen vanaf 2006 de overheidsmiddelen teruglopen die gecompenseerd moeten worden door hogere collegegelden. Instellingen zullen daardoor minder geneigd zijn meer studenten uit 'risicogroepen' aan te trekken.

Als een deelnamevergroting binnen de huidige financiële kaders moet worden gerealiseerd kan dit op gespannen voet staan met de doelstelling om de kwaliteit te handhaven. Deelnamevergroting zal vooral moeten komen van het vergroten van de instroom vanuit de ondervertegenwoordigde groepen (lagere sociaal-economische klassen, etnische minderheden, personen met werkervaring). Een dergelijke vergroting betekent een grotere heterogeniteit van de studentenpopulatie met de nodige consequenties voor begeleiding en inrichting van het onderwijs. Als een grotere heterogeniteit meer maatwerk vereist, kan dit voor universiteiten en hogescholen op gespannen voet komen te staan met de vaste vergoeding (rijksbijdrage en collegegeld) die een instelling per student ontvangt. Meer heterogeniteit vereist meer maatwerk, niet alleen in het onderwijsproces, maar ook in de bekostiging.

Generieke financiering heeft het nadeel dat middelen kunnen worden besteed aan geldverslindende reclamecampagnes en onderlinge concurrentie om de student zonder dat dit per saldo op macroniveau tot grotere deelname leidt.

Maatwerk in bekostiging zou kunnen worden gefaciliteerd door het maken van afspraken met afzonderlijke instellingen gekoppeld aan hun plannen hoe zij doelstellingen aangaande deelname denken te bereiken. Het maken van bilaterale (prestatie) afspraken inclusief financiële afspraken tussen het Ministerie van OC&W en de instellingen - een praktijk waar in Zweden al wat langer ervaring mee is - past binnen de in Nederland bestaande gedecentraliseerde context en kaders.

10 Samenvatting

Dit internationaal vergelijkend onderzoek naar deelname en deelnamebeleid is uitgevoerd in het kader van het advies van de Onderwijsraad 'Naar 50% hoger opgeleiden in 2010'. Twee vragen staan in dit onderzoek centraal:

- a) Waar staat Nederland (internationaal) als het gaat om het deelnameniveau in het hoger onderwijs?
- b) Welke factoren bepalen de ontwikkeling van het deelnameniveau? Wat is de rol van het overheidsbeleid bij de beïnvloeding van de deelname?

Deze vragen zijn onderzocht voor de in het HOOP 2004 genoemde Europese voortrekkers (Verenigd Koninkrijk en Zweden) en wereldwijde voortrekkers (Finland, Japan en de Verenigde Staten, in het bijzonder de staat Massachusetts).

De kernbegrippen in de discussie over de 50% doelstelling hebben betrekking op de stroom van jonge mensen die door het hoger onderwijssysteem naar de arbeidsmarkt trekken. Het gaat daarbij om instroom, deelname, uitstroom, uitval en opleidingsniveau van de (beroeps) bevolking. Voor elk van deze stromen is per land cijfermatige informatie verzameld over de periode 1990 tot recent. Tevens is het beleid dat in die landen gevoerd wordt om de deelname aan het hoger onderwijs te stimuleren in kaart gebracht.

Uit het cijfermateriaal kan wat betreft de positie van Nederland ten opzichte van de vijf referentielanden het volgende worden geconcludeerd.

Instroom: De ontwikkeling van het aantal eerstejaars in Nederland valt in de periode 1990 tot 2000 internationaal niet uit de toon. Na 2000 is de situatie veranderd: alleen in Zweden en het VK, en in mindere mate in Massachusetts, heeft de groei doorgezet. In de andere drie landen (waaronder Nederland) is er sprake van stabilisatie.

Deelname: het aantal studenten is in Japan na een groei begin jaren negentig redelijk constant gebleven, terwijl dit in Massachusetts over de hele periode is gedaald. In Finland, Zweden en het VK is het aantal studenten gestaag gegroeid. Nederland is bij deze landen achtergebleven.

Uitval: Hoewel de vergelijking tussen landen wordt bemoeilijkt vanwege de grote verscheidenheid in de manier waarop landen informatie over uitval verzamelen en presenteren, lijkt de uitval in het VK en Finland relatief laag. Nederland heeft een hogere uitval, maar scoort beter dan Zweden.

Opleidingsniveau van de bevolking: De gegevens zijn uitgesplitst naar leeftijdsklassen (25 tot 34 jaar respectievelijk 25-64 jaar). Nederland staat zowel ten aanzien van het opleidingsniveau van de hele (beroeps) bevolking als van de jonge bevolking onderaan de ranglijst.

Op basis van het geschetste deelnamebeleid in de landen is vervolgens nagegaan welke factoren de ontwikkeling van het deelnameniveau bepalen. Daarbij is het van belang na te gaan wat in deze landen precies onder hoger onderwijs wordt verstaan en welke systeemkenmerken daarbij een rol spelen, zoals de differentiatie van het systeem naar niveau, naar onderwijstype of naar opleidingsduur. Het voorkomen van korte opleidingen kan voor sommige landen een vrij geflatteerd beeld geven. Ook de mate van toegankelijkheid en selectiviteit speelt een rol. Nederland scoort hierop in de internationale vergelijking heel goed. Voorts is aandacht geschonken aan financiële, demografische en sociaal-economische factoren. Financiële factoren blijken geen doorslaggevende rol te spelen bij de beslissing om al dan niet te gaan studeren.

Aansluitend zijn aangrijppingspunten voor deelnamebeleid gepresenteerd.

(1) Beïnvloeding van de keuzes die leerlingen in hun onderwijscarrière maken. Vooral wanneer deze keuzemomenten voor leerlingen vrij vroeg liggen en het systeem sterk is gesegmenteerd, beperkt dit de toegang tot het hoger onderwijs. Voor Nederland kan in dit verband worden gewezen op de profielen in het voortgezet onderwijs alsmede de toepassing van het zogenoemde toelaatbaarheidsprincipe bij toelating tot het hoger onderwijs voor degenen die niet voldoen aan de wettelijke vooropleidingseisen.

(2) Verbeteringen in het secundair onderwijs hebben vooral betrekking op het voorkomen van uitval door goede begeleiding en coaching om zoveel mogelijk leerlingen binnen boord te houden. Voorbereidingscursussen en schakelklassen, elders verworven competenties (evc's), en meer in het algemeen flexibilisering van de toegankelijkheid kunnen hierbij worden genoemd. De rol van korte opleidingen bij de doorstroom van secundair naar hoger onderwijs is in de meeste referentielanden eveneens relevant. Ook in Nederland worden thans experimenten opgezet met korte programma's in het hoger onderwijs, de zogenoemde 'associate degrees'.

(3) Financiële prikkels (via collegegeld of studiefinanciering) blijken een heel beperkte invloed te hebben op het deelnameniveau. Wel is het van belang om goede informatie te verstrekken aan met name ondervertegenwoordigende groepen over de kosten en baten van het volgend van een hogere opleiding.

(4) In het verlengde hiervan is het van belang dat (potentiële) studenten over goede studieinformatie kunnen beschikken. In Nederland zijn de nodige initiatieven hiertoe genomen, waarbij vooral de ervaringen in Engeland als voorbeeld kunnen dienen.

(5) In sommige landen is uitbreiding van de capaciteit een belangrijk beleidsinstrument. In Nederland is dit minder van toepassing omdat de vraag de capaciteit niet overstijgt.

(6) Vergroting van de deelname zal vooral vanuit ondervertegenwoordigende groepen moeten komen hetgeen zal leiden tot een grotere heterogeniteit van de studentenpopulatie. Als dit meer maatwerk vereist, dan staat dit op gespannen voet met de vaste vergoeding die een instelling per student ontvangt. Dit vereist meer maatwerk, niet alleen in het onderwijsproces, maar ook in de bekostiging. Dit laatste is binnen de Nederlandse, sterk gedecentraliseerde context mogelijk door het maken van prestatieafspraken (inclusief financiële afspraken tussen overheid en hoger onderwijsinstellingen) over streefcijfers en over hoe de instellingen deze denken te bereiken.

Literatuurverwijzingen

- Boudon, R. (1977). *Effets pervers et ordre social*. Paris, PUF.
- Canton, E. en F. De Jong (2004), The demand for Higher Education in The Netherlands, 1950-1999. *Economics of Education Review* 24, 651-663.
- Department of Education and Skills (2005). *National Statistics First release, Participation rates in higher education for the academic years 1999/2000 - 2003/2004*. London.
- Educational Policy Institute (2005), *Global Higher Education Rankings*. www.educationalpolicy.org.
- HEFCE (2004). *Funding higher education in England, How the HEFCE allocates its funds*. London.
- Hill, P. (2005). Kelly questions 50% pledge. *The Times Higher Education Supplement*. London.
- Jongbloed, B., C. Salerno, J.Huisman (2004a), *Bekostigd en niet-bekostigd hoger onderwijs: programma's en klanten*. Achtergrondstudie voor de Onderwijsraad. Den Haag.
- Jongbloed, B., F. Kaiser, C. Salerno, en E. de Weert (2004b), *Een helpende hand in studiekeuze land. Studiekeuze informatie producten vergeleken in enkele Westerse hoger onderwijssystemen*. Beleidsgerichte Studies Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, nr. 109. Den Haag: OC&W.
- Kaiser, F. and H. O'Heron (forthcoming). *Myths and methods on rates of participation*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (2004). *Hoger onderwijs- en onderzoek plan 2004*. Den Haag: 112.
- Ministry of Education (2004). *Education and research 2003-2008*, Development plan. Helsinki.
- Parjanen, M. and O. Tuomi (2003). "Access to higher education - persistent of changing inequality?: a case study from Finland." *European Journal of Education* 38(1): 55-70.
- Schofer, E. and J. W. Meyer (2005). *The world-wide expansion of higher education*. Stanford, CDDRL.
- Vossensteyn, H. H. (2005). *Perceptions of student price-responsiveness*. Enschede, CHEPS.
- Windolf, P. (1997). *Expansion and Structural Change, Higher education in Germany, the United States, and Japan, 1870-1990*. Boulder, Westview Press.