

Sociaal en Cultureel Planbureau

H.M. Bronneman-Helmers
B. Kuhry

Rijswijk, juli 1996

**Maatschappelijke ontwikkelingen en
Deelname aan het hoger onderwijs**

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN EN DEELNAME AAN HOGER ONDERWIJS	5
1 INLEIDING	5
2 DEELNAME AAN HOGER ONDERWIJS: ONDERSCHIEDINGEN, GROOTHEDEN EN INVALSHOEKEN	6
3 MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN	7
3.1 Ontwikkelingen op macro-, meso- en microniveau en hun wisselwerking	7
3.2 Ontwikkelingen op korte, middellange en lange termijn	8
3.3 Ontwikkelingen op macroniveau	8
3.3.1 Demografische ontwikkelingen	8
3.3.2 Economische ontwikkelingen	9
3.3.3 Sociale en culturele ontwikkelingen	11
3.3.4 Ontwikkelingen in politiek en beleid	12
3.3.5 Omgevingsfactoren	14
3.4 Ontwikkelingen op mesoniveau	14
3.5 Ontwikkelingen op microniveau	16
4 DE RAMINGEN	18
4.1 Soorten ramingen en hun functies	18
4.2 Waardering van de ramingen in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen	21
5 ENIGE CONCLUDERENDE OPMERKINGEN	22
5.1 Beoordeling van de HOOP-ramingen	22
5.2 In hoeverre zullen ontwikkelingen doorzetten?	22
5.3 Mogelijke ontwikkelingen die niet in doorstroompercentages tot uiting komen	23
5.4 Zijn maatschappelijke ontwikkelingen te verdisconteren in ramingen?	24
BIJLAGE	25

VOORWOORD

Dit rapport is opgesteld naar aanleiding van een verzoek van de minister van Onderwijs van 22 mei 1996 (zie bijlage A). Het heeft betrekking op de ontwikkeling van de deelname aan het hoger onderwijs. Op verzoek van de Minister wordt tevens nadrukkelijk ingegaan op de beleidsmatige correcties in het ontwerp-Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1996.

De rapportage sluit aan bij eerder en thans lopend onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau met betrekking tot onderwijsdeelname en onderwijsramingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de *Sociale en Culturele Rapporten* 1992 en 1994 en naar het werkdocument *Prognoseperikelen* (1995). In de *Sociale en Culturele Verkenningen 1996* wordt in paragraaf 5.4 meer gedetailleerd dan in dit rapport ingegaan op de recente kwantitatieve ontwikkelingen met betrekking tot de onderwijsdeelname.

Door het beperkte tijdsbestek heeft de bijgaande rapportage een betrekkelijk globaal karakter. Zo is geen overzicht van de beschikbare literatuur opgenomen en wordt slechts summier ingegaan op de resultaten van empirisch onderzoek dat momenteel op het SCP wordt uitgevoerd. Het SCP is voornemens om in de loop van 1997 een veel uitvoeriger studie te publiceren over onderwijsramingen en te verwachten ontwikkelingen in de onderwijsdeelname, waarin deze aspecten ruimschoots aan bod zullen komen.

De auteurs zijn dank verschuldigd aan de personen die commentaar hebben geleverd op een conceptversie van dit rapport. Het betreft enkele collega's, ambtenaren van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en twee externe deskundigen, drs J. Hers (Centraal Planbureau) en drs M. Vermeulen (Instituut voor Arbeidsmarktvoorwaarden).

Prof. drs. A.J. van der Staay
(directeur SCP)

1 Inleiding

Op 22 mei 1996 verzocht de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een oordeel te geven over de te verwachten deelnameontwikkelingen in het hoger onderwijs (zie bijlage). De in het ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoekplan (HOOP) 1996 gepresenteerde studentenramingen - in het bijzonder de beleidsmatige correcties op die ramingen - en de in de Tweede Kamer gevoerde discussie over deze ramingen vormden de aanleiding tot dit verzoek.

De gevraagde beschouwing zou uit twee delen moeten bestaan. Enerzijds een schets van economische en maatschappelijke trends die van invloed kunnen zijn op de deelname aan hoger onderwijs, waarbij met name aandacht zou moeten worden geschonken aan trends die niet in de OC&W-ramingen zijn verwerkt. Anderzijds een oordeel over de betekenis van de gesignaleerde trends voor de eerder genoemde studentenramingen.

Gegeven de korte tijdsspanne die beschikbaar was - de beschouwing moest binnen enkele weken gereed zijn - is volstaan met een beschouwing op hoofdlijnen. In eerdere SCP-publicaties, zoals het *Sociaal en Cultureel Rapport 1994*, het werkdocument *Prognoseperikelen* (1995) en de *Sociale en Culturele Verkenningen 1996*, werd al aandacht geschonken aan de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en onderwijsdeelname en aan de onderwijsramingen. In 1997 zal een SCP-studie verschijnen waarin aan de hand van kwantitatieve analyses zal worden ingegaan op de ontwikkeling van de onderwijsdeelname en de determinanten daarvan.

De voorliggende notitie heeft het karakter van een beschouwing. Ze biedt een tussentijds en kwalitatief overzicht, toegespitst op deelnameontwikkelingen in het hoger onderwijs. Er wordt geen kwantitatieve onderbouwing van de verschillende trends gegeven. Omwille van de leesbaarheid wordt ook geen overzicht gepresenteerd van alle beschikbare literatuur; de belangrijkste conclusies uit bestaande studies zullen kort samengevat worden weergegeven.

In de beschouwing zal een groot aantal ontwikkelingen worden geschetst. Daarbij valt een onderscheid te maken naar:

- empirisch vastgestelde ontwikkelingen en verbanden (b.v. de toename in de deelname van meisjes aan hoger onderwijs of het verband tussen werkloosheid en deelname aan hoger onderwijs);
- meer speculatieve ontwikkelingen en verbanden, zoals verwachte effecten van recent en toekomstig beleid en ontwikkelingen die in de toekomst onder bepaalde condities denkbaar zijn.

De opbouw van de notitie is als volgt.

In paragraaf 2 zullen enkele belangrijke onderscheidingen en invalshoeken de revue passeren. Paragraaf 3 biedt een overzicht van de grote diversiteit aan ontwikkelingen die, elk afzonderlijk maar ook in onderlinge interactie, van invloed kunnen zijn op de deelname aan hoger onderwijs: maatschappelijke trends op landelijk niveau (macro), ontwikkelingen op het niveau van de instellingen en onderwijssectoren (meso) en ontwikkelingen in individuele opvattingen en gedragingen van leerlingen en (aspirant)studenten (micro). Deze ontwikkelingen kunnen bovendien niet los gezien worden van een bredere context (internationaal, technologie, private sector). In paragraaf 4 zal worden ingegaan op de ramingen en op de vraag of de verschillende trends voldoende tot hun recht komen in de ramingen. In het kader van deze beschouwing zal ook de vraag moeten worden beantwoord of de verschillende trends zullen doorzetten of dat er sprake zal zijn van ombuigingen. De mate van (on)zekerheid waarmee de verschillende ontwikkelingen zich zullen

voltrekken, is uiteraard eveneens van belang.

De notitie zal in paragraaf 5 worden afgesloten met een aantal concluderende opmerkingen.

2 Deelname aan hoger onderwijs: onderscheidingen, grootheden en invalshoeken

Hoger onderwijs

Het Nederlandse (van overheidswege bekostigde) hoger onderwijs omvat het hoger beroepsonderwijs (hbo), het wetenschappelijk onderwijs en de open universiteit. Hbo en wetenschappelijk onderwijs kunnen zowel voltijds als deeltijds worden aangeboden. De open universiteit biedt (schriftelijk) afstandsonderwijs, terwijl regionale studiecentra zorg dragen voor de begeleiding van studenten. In deze beschouwing zal de meeste aandacht uitgaan naar ontwikkelingen in de deelname aan voltijds hbo en wetenschappelijk onderwijs. Het onderscheid tussen voltijd en deeltijd of tussen regulier contactonderwijs en afstandsonderwijs is in de praktijk overigens niet altijd even duidelijk. Naast van overheidswege bekostigd hoger onderwijs is er ook een in omvang toenemende private (commerciële) hoger-onderwijssector. Deze notitie beperkt zich tot de deelname aan gesubsidieerd hoger onderwijs. Ontwikkelingen in de private hoger-onderwijssector kunnen echter als een belangrijke omgevingsfactor worden beschouwd.

Deelname: verschillende relevante grootheden

In het beleid en in discussies over ontwikkelingen in de deelname aan hoger onderwijs worden verschillende grootheden door elkaar gebruikt:

- *deelnemers- of studentenaantallen* (b.v. het totale aantal studenten in het hoger onderwijs of het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs);
- *deelname of participatiegraad* van groepen (uitgedrukt in b.v. het percentage 18-24-jarigen dat hoger onderwijs volgt, waarbij nog apart kan worden gekeken naar bepaalde sociale groepen: allochtonen, vrouwen of jongeren uit lagere sociale milieus);
- *instroom* in het hbo of wetenschappelijk onderwijs, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen de directe instroom (rechtstreeks uit het avo/vwo, mbo of hbo) en de indirecte of overige instroom die niet uit het gesubsidieerde onderwijs afkomstig is;
- *verblijfsduur* in het hoger onderwijs (meestal uitgedrukt in het aantal jaren dat een student in het hoger onderwijs is ingeschreven);
- *uitstroom* uit het hoger onderwijs (met of zonder diploma).
- *doorstroom* van havo, mbo of vwo naar hbo, van vwo naar wetenschappelijk onderwijs, van hbo naar wetenschappelijk onderwijs of van buiten het onderwijs naar hbo en wetenschappelijk onderwijs.

De verschillende grootheden kunnen aan elkaar worden gerelateerd. Zo kan het aantal studenten worden berekend uit instroom-, verblijfsduur- en uitstroomcijfers, maar ook door de participatiegraad van een groep te vermenigvuldigen met de omvang van de desbetreffende groep. In de studentenramingen van het ministerie van OC&W nemen doorstroompercentages een centrale plaats in.

Invalshoeken

De aandacht voor de verschillende grootheden varieert, afhankelijk van de meest betrokken beleidsactor en de beleidsmatige invalshoek.

Bij beleidsactoren kan men denken aan het ministerie van OC&W, maar ook aan dat van Financiën, aan de instellingen voor hoger onderwijs, aan de politiek, aan de deelnemers/studenten of aan werkgevers op de arbeidsmarkt.

Belangrijke thema's of invalshoeken in de discussie over de deelname aan hoger onderwijs zijn:

- *Toegankelijkheid* van het hoger onderwijs. Instroom (direct en indirect) en participatiegraad

van sociale groepen zijn hier de belangrijkste indicatoren. De toegankelijkheid is een centraal thema in de politieke discussie.

- *Studeerbaarheid en kwaliteit.* De aandacht is hierbij vooral gericht op verblijfsduur en (gediplomeerde) uitstroom. Instellingen en studenten zijn de meest belanghebbende actoren.
- *Bekostiging* (van instellingen) en *studiefinanciering* (voor studenten). Studentenaantallen per instelling vormen tot nog toe het belangrijkste gegeven voor de bekostiging. Voor de studiefinanciering is alleen het aantal voltijdstudenten relevant. De bekostiging houdt met name de overheid en instellingen bezig, de studiefinanciering raakt primair de overheid en de student.
- *Numeriek rendement.* Het aantal gediplomeerden gerelateerd aan het aantal instromers (rekening houdend met verblijfsduur) vormt een interessant gegeven voor diverse beleidsniveaus: de overheid (intern rendement als indicatie voor prestaties van het hoger-onderwijsbestel) en de instellingen (i.v.m. output-bekostiging).
- *Arbeidsmarkt.* Gegevens over het aantal gediplomeerden uit de verschillende sectoren in het hoger onderwijs (bij voorkeur onderscheiden naar studierichting of -sector) zijn vooral van belang voor de overheid (extern rendement van het hoger onderwijs) en voor werkgevers.

3 Maatschappelijke ontwikkelingen

3.1 Ontwikkelingen op macro-, meso- en microniveau en hun wisselwerking

De deelname aan en deelnemersaantallen in het hoger onderwijs worden beïnvloed door ontwikkelingen op diverse niveaus.

Ontwikkelingen op macroniveau (landelijk)

Hierbij kan worden gedacht aan demografische ontwikkelingen, economische ontwikkelingen, sociale en culturele ontwikkelingen en aan ontwikkelingen in politiek en beleid. Macro-ontwikkelingen kunnen onderling interfereren. Een economische recessie beïnvloedt bij voorbeeld niet alleen de beschikbare financiële ruimte voor hoger onderwijs, maar ook de omvang van de werkgelegenheid voor hoger opgeleiden en daarmee de arbeidsmarktkansen voor afgestudeerden. Een achterstandspositie van bepaalde sociale groepen kan aanleiding zijn voor specifiek doelgroepenbeleid. Demografische ontwikkelingen kunnen leiden tot hogere uitgaven of tot overschotten of tekorten op de arbeidsmarkt.

Ontwikkelingen op mesoniveau (instelling of sector)

Relevante ontwikkelingen zijn hier de (toenemende) beleidsvrijheid van instellingen om bij voorbeeld nieuwe opleidingen te starten, studenten te selecteren en te verwijzen, studeerbaarheid en kwaliteit te bevorderen en prijzen vast te stellen. Meso-ontwikkelingen worden in belangrijke mate gevoed door macro-ontwikkelingen (beleid, arbeidsmarkt, demografie) en door ontwikkelingen op microniveau (b.v. veranderingen in het keuzegedrag van studenten). Omgekeerd kunnen meso-ontwikkelingen aanleiding geven tot macro-ontwikkelingen (nieuw beleid) of tot veranderingen in individueel keuzegedrag.

Ontwikkelingen op microniveau (individuele student)

Van belang zijn hier de invloed van individuele kenmerken van (aspirant)studenten, zoals het herkomstmilieu, de prestaties in de voorafgaande onderwijsloopbaan en kenmerken als inzet en motivatie. Ook algemene waardenoriëntaties en overwegingen om al dan niet te gaan studeren, te blijven studeren, de studie te staken, te onderbreken of af te maken zijn van belang. Ontwikkelingen op microniveau worden in belangrijke mate beïnvloed door macro-ontwikkelingen (b.v. door collegegeld- en studiefinancieringsarrangementen); meso-ontwikkelingen spelen echter eveneens een rol (b.v. de start van een nieuwe studierichting of het voorlichtings- en selectiegedrag van instellingen). Omgekeerd kan het geaggregeerde resultaat van alle afzonderlijke microbeslissingen aanleiding zijn voor nieuwe ontwikkelingen op meso- en/of macroniveau.

Empirische gegevens over macro-ontwikkelingen in de onderwijsdeelname kunnen worden ontleend aan tijdreeksonderzoek. Daarbij worden bij voorbeeld ontwikkelingen in het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking of ontwikkelingen in de werkloosheid gerelateerd aan de ontwikkeling van de deelname aan hoger onderwijs. Indien er verband wordt gevonden is het echter niet altijd duidelijk of het gaat om samenhang (correlatie) of om (directe) causale invloed. Naar ontwikkelingen op het micro- of studentniveau is veel dwarsdoorsnedeonderzoek en cohortonderzoek verricht, gebaseerd op enquêtes onder (aspirant)studenten. Dit type onderzoek geeft geen zicht op ontwikkelingen, maar biedt een momentopname voor een bepaalde jaargang van studenten, waarbij het mogelijk is samenhang tussen achtergrondkenmerken en studie-aspiraties enerzijds en studieloopbaan en -succes anderzijds op het spoor te komen. Door verschillende cohorten of jaargangen te onderzoeken ontstaat een beeld van veranderingen in studiegedrag en de determinanten daarvan. Over ontwikkelingen in opstelling en gedrag van het tussenliggende intermediaire mesoniveau (de onderwijsinstellingen) is merkwaaarderwijs nauwelijks empirisch materiaal beschikbaar. Toch vindt daar de belangrijke confrontatie plaats tussen individuele keuzes en landelijke randvoorwaarden.

3.2 Ontwikkelingen op korte, middellange en lange termijn

Het verzoek van de minister van OC&W aan het SCP was een trendanalyse te maken voor de periode tot het jaar 2005.

In het algemeen kan worden gesteld dat hoe korter de termijn is waarvoor ontwikkelingen moeten worden ingeschat, hoe gedetailleerder het beeld is dat wordt geschetst (b.v. per instelling of per studierichting). Tegelijkertijd geldt echter dat hoe gedetailleerder de prognose is, hoe groter de kans op fouten. Zo hebben de afgelopen jaren geleerd dat instroomcijfers behoorlijk kunnen fluctueren. Voor de middellange termijn (zeg tien jaar) worden trends veelal in meer globale termen omschreven, bij voorbeeld in termen als groei, stabiliteit of krimp. Lange-termijnontwikkelingen (zeg vijftig jaar) worden uitsluitend in zeer globale termen uitgedrukt.

3.3 Ontwikkelingen op macroniveau

3.3.1 Demografische ontwikkelingen

Ontwikkelingen in de omvang van de relevante leeftijdsgroep

Omdat jongeren in de regel pas rond hun achttiende levensjaar is het hoger onderwijs instromen, zijn bij een toekomstschets voor de middellange termijn demografische verrassingen in de vorm van hogere of lagere geboortecijfers niet aan de orde. Immigratie van jongeren kan wel tot wijziging in de omvang van de leeftijdsgroep leiden. De omvang van de jeugdige immigratie is echter gering, niet alleen in absolute zin, maar ook in relatie tot de omvang van de totale leeftijdsgroep.

Het hoger onderwijs ondervindt sinds 1992 de gevolgen van de demografische teruggang die zich in de jaren tachtig in het voortgezet onderwijs manifesteerde. Op korte termijn komt er een einde aan de demografische teruggang van de directe instroom, maar bij de indirecte instroom zullen de gevolgen nog doorwerken tot rond het jaar 2000. Rond 2005 zal het hoger onderwijs weer worden geconfronteerd met enige demografische groei; groei die vanaf 1990 in het basisonderwijs tot stijgende leerlingenaantallen leidde.

Bij onderwijstypen voor leerplichtige leerlingen (zoals het basisonderwijs, het mavo of het vbo) is de demografische factor van doorslaggevend betekenis voor het aantal deelnemers. Bij deelname aan hoger onderwijs is leerplicht niet langer aan de orde. De keuzes die jongeren na hun zestiende levensjaar maken - en die tot uitdrukking komen in de participatiegraad - oefenen in veel gevallen meer invloed uit op de deelnemersaantallen dan de demografische ontwikkeling. Zo werd het effect van de demografische teruggang in de afgelopen jaren in aanzienlijke mate afgezwakt door de toegenomen doorstroom naar het vwo.

Ontwikkelingen in de samenstelling van de relevante leeftijdsgroep

Niet alle jongeren van 18-24 jaar zijn voldoende gekwalificeerd om aan hoger onderwijs te kunnen deelnemen. De deelname aan hogere vormen van voortgezet onderwijs (havo, vwo en lang-mbo) wordt nog steeds in belangrijke mate bepaald door het milieu van herkomst. De algemene trend van de afgelopen decennia was dat steeds meer jongeren erin slagen een diploma te behalen dat toegang geeft tot het hoger onderwijs. Jongeren uit laag geschoolde milieus en allochtone jongeren komen echter vaak niet verder dan het vso, het (i)vbo/mavo of kort-mbo; een belangrijk percentage behaalt in het geheel geen diploma (*drop-out*). In het basisonderwijs neemt het percentage allochtone leerlingen uit laag geschoolde herkomstmilieus toe. Het percentage autochtone kinderen uit laag geschoolde milieus neemt daarentegen als gevolg van het stijgend opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking af.

Ook in het voortgezet onderwijs stond de afgelopen jaren tegenover een daling van het aantal autochtone leerlingen een stijging van het aantal allochtone leerlingen; het aandeel allochtone leerlingen neemt dus toe (van 3,8% in 1988 tot 6,6% in 1994).

Is er onder autochtone Nederlanders sprake van nagenoeg volledige talentbenutting, in die zin dat jongeren die daartoe in staat zijn zich via deelname aan mbo, havo of vwo ook daadwerkelijk kwalificeren voor hoger onderwijs, onder allochtone jongeren is er, zeker op termijn, nog een aanzienlijk onbenut hoger-onderwijstalent aanwezig. Overigens is het aandeel allochtone jongeren, ook op termijn, niet groter dan 10%. Een betere talentbenutting zal derhalve niet meer dan enkele procentpunten participatiegroei teweegbrengen.

Tot voor kort was het merendeel van de jeugdige immigranten in Nederland (zij-instromers in het basis- of voortgezet onderwijs) vooral afkomstig uit allochtone milieus waarin doorstroom naar de hogere vormen van voortgezet onderwijs (vwo, havo, mbo) weinig gebruikelijk is. Het aantal jeugdige allochtone immigranten vertoont echter een dalende lijn. Asielzoekers en vluchtelingen zijn vaker afkomstig uit beter opgeleide milieus; zij hebben in het land van herkomst vaak al een middelbare of hogere opleiding gevolgd. Hun aandeel op het totaal van de leeftijdsgroep is echter gering. Het aantal asielzoekers en vluchtelingen neemt de laatste jaren bovendien sterk af.

Daarnaast is er nog het fenomeen van de uit het buitenland afkomstige student. Hun aantal is vooralsnog bescheiden, mede omdat de Nederlandse taal voor velen een barrière oplevert.

Deelname uit oudere-leeftijdsgroepen (25+)

Hoewel de deelname aan hoger onderwijs in hoge mate leeftijdsgebonden is, begint een deel van de studentenpopulatie pas op latere leeftijd aan een hbo- of een studie in het wetenschappelijk onderwijs. Meestal gaat het daarbij om deelname aan deeltijdopleidingen. De deelname van ouderen (25+) aan voltijds hoger onderwijs is beperkt. Beleidsmaatregelen, zoals de 27-jaargrens in de studiefinanciering, maken deelname op hogere leeftijd relatief onaantrekkelijk. De recruiteringsgroep voor de ouderen omvat in principe de totale bevolking in de leeftijdsgroep van 25 jaar en ouder, met een middelbare of niet voltooide hogere opleiding. Hun participatie aan voltijds hoger onderwijs is echter gering. Vermoedelijk neemt de behoefte aan een inhaalactie via tweede kans of post-initieel hoger onderwijs af naarmate jongeren vaker hun talenten in de initiële fase benutten.

Ook vanuit de leeftijdsgroep van 55-plussers wordt deelgenomen aan hoger onderwijs, zij het in bescheiden mate en zonder dat de overheid die deelname bekostigt. Er zijn in het afgelopen decennium vanuit enkele universiteiten speciale cursussen voor ouderen opgezet (hovo: hoger onderwijs voor ouderen). Bij sommige universitaire opleidingen kunnen ouderen tegen betaling aanschuiven in de collegebanken. Indien de arbeidsparticipatie van 55-plussers toeneemt, zal de deelname uit deze categorie vermoedelijk afnemen.

De omvang van een leeftijdscohort

De vraag zou kunnen worden opgeworpen of van de omvang van de relevante leeftijdsgroep als zodanig nog enige invloed uitgaat op de deelname. Denkbaar is dat er door omvangrijke leeftijdscohorten vaker wordt doorgestudeerd dan door kleinere cohorten omdat leden van omvangrijke cohorten een zwaardere concurrentie op de arbeidsmarkt verwachten. Hierdoor zou bij hen de druk om een zo hoog mogelijk opleidingsniveau te behalen groter kunnen zijn. Aan de andere

kant is het evenzeer denkbaar dat juist door kleine cohorten vaker wordt doorgestudeerd, omdat instellingen bij een teruglopend reservoir aan aspirantstudenten ruimhartiger gaan toelaten. Empirische ondersteuning voor beide stellingen ontbreekt. De invloed van de omvang van leeftijdscohorten is vermoedelijk in hoge mate afhankelijk van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt.

3.3.2 Economische ontwikkelingen

Macro-economische ontwikkelingen kunnen langs twee wegen van invloed zijn op de deelname aan hoger onderwijs: via ontwikkelingen in de financiële mogelijkheden van gezinnen en van de overheid en via ontwikkelingen in de werkgelegenheid en op de arbeidsmarkt.

Ontwikkelingen in de financiële mogelijkheden van gezinnen en van de overheid

Er heeft de afgelopen jaren een uitvoerig debat plaatsgevonden over de vraag in hoeverre deelnamegroei aan hoger onderwijs leidt tot economische groei. In deze beschouwing gaat het echter niet om de invloed van onderwijsdeelname op economische groei, maar om de omgekeerde relatie: de invloed van economische groei en welvaartsontwikkeling op de deelname aan hoger onderwijs. Uit tijdreeksanalyses kan een duidelijk verband worden afgeleid tussen welvaartsgroei en hoger-onderwijsdeelname. Of er sprake is van samenhang (correlatie) dan wel van een causaal verband (invloed) is echter niet altijd even duidelijk. Indien welvaartsgroei wordt geoperationaliseerd als de toename van het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking, kan uit recente SCP-berekeningen een inkomenselasticiteit van het voortgezet onderwijs worden afgeleid in de orde van 0,5-1,0, en voor het hoger onderwijs van 0,75-2,0. Een inkomenselasticiteit van 1,0 impliceert dat een toename van het inkomen met 1% leidt tot een groei van de deelname met eveneens 1%. Voor zover er bij het hoger onderwijs sprake is van inkomenselasticiteiten hoger dan 1,0 kan dit volgens de gangbare economische theorie worden opgevat als een luxe goed.

Voortgaande welvaartsgroei zou vanuit dat perspectief in principe tot verdere deelnamegroei kunnen leiden; er is echter een begrenzing, in die zin dat er sprake moet zijn van talentenreserve, dat wil zeggen van een nog niet aangeboden potentieel aan talent dat eerder niet deelnam aan hoger onderwijs. Er bestaat waarschijnlijk een verzadigingsniveau, een natuurlijke bovengrens waarbij alle talent volledig wordt benut. De vraag wanneer dat niveau bereikt wordt, is moeilijk te beantwoorden; het antwoord hangt mede af van factoren als moeilijkheidsgraad van en vooropleidingseisen voor hogere opleidingen. Beide zijn geen vaste gegevens maar worden mede bepaald door vraag/aanbodontwikkelingen op de onderwijsmarkt en door politieke overwegingen (b.v. inzake gelijke kansen).

In tijden van economische groei en vooruitgang heeft de overheid in principe meer mogelijkheden om in hoger onderwijs te investeren. Of dat daadwerkelijk ook gebeurt, hangt af van politieke afwegingen (prioriteitsstelling binnen het overheidsbudget).

Behalve de dynamiek van economische groei en recessie, is ook de mate van nivellering of denivellering van inkomens van belang. Inkomensnivellering kan leiden tot een afname van de animo om door te studeren en tot deelnamekrimpen, denivellering tot een toename en tot deelnamegroei.

Ontwikkelingen in de werkgelegenheid en op de arbeidsmarkt

In het verleden is verschillende malen empirisch vastgesteld dat in tijden van werkloosheid de onderwijsdeelname toeneemt. Het onderwijs fungeert dan als tijdelijke bewaarplaats. Daarnaast zijn ook arbeidsmarktvooruitzichten van invloed, zowel op de beslissing om door te studeren, als op de studiekeuze. (Verwachte) tekorten aan arbeidskrachten met een bepaalde opleiding zullen een aanzuigende invloed op de instroom hebben, (verwachte) overschotten een afremmende invloed. Daarbij kan de kanttekening worden gemaakt dat overschotten en tekorten door diverse reguleringsmechanismen kunnen worden geneutraliseerd. Overschotten kunnen leiden tot een uitwaaiering van afgestudeerden naar verwante beroepsgroepen of lagere functieniveaus (verdringing), tekorten tot aanvulling met onvoldoende gekwalificeerd personeel dat een nadere *on the job-training* ondergaat.

Bovendien zijn sommige categorieën hoger opgeleiden in staat hun eigen vraag te creëren. In dit verband is ook het economisch en maatschappelijk klimaat rond zelfstandig ondernemerschap van belang.

Bij de invloed van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het moeilijk individuele overwegingen en macroprocessen van elkaar te scheiden. Toch liggen beide niet altijd in elkaars verlengde. Wat op individueel niveau rendement kan opleveren, hoeft dat op macroniveau niet te doen. Voor jongeren is het rationeel om zo lang en zo veel mogelijk onderwijs te volgen. Daartegenover wordt wel betoogd dat het proces van sterk toenemende onderwijsdeelname uit maatschappelijk oogpunt niet erg rationeel is. Termen als diploma-inflatie, overscholing en onderbenutting worden dan in de strijd geworpen. Het academische dispuut over het realiteitsgehalte van deze fenomenen is nog niet beslecht. De invloed ervan op de toekomstige onderwijsdeelname is eveneens onzeker. Gaat de onderwijswedloop voort of zal zich daarentegen, zoals Emmerij in zijn bijdrage aan het Kennisdebat suggereert, geleidelijk aan een proces van onderwijsmoeheid onder jongeren gaan manifesteren?

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt worden op hun beurt beïnvloed door bij voorbeeld demografische ontwikkelingen. De terugloop van het aantal schoolverlaters zal hun aantrekkelijkheid op de arbeidsmarkt vermoedelijk doen toenemen.

3.3.3 Sociale en culturele ontwikkelingen

Zelfgenererende groei

Ouders van de huidige en komende studentengeneraties zijn zelf de jongeren uit de jaren zestig en zeventig. In die tijd was er sprake van een flinke groei in de deelname aan hoger onderwijs, met name bij kinderen uit de middenklassen. Ook de deelname aan middelbaar onderwijs nam sterk toe. Velen maakten vergeleken met hun ouders een belangrijke sprong op de maatschappelijke ladder. Ouders van nu moedigen hun zonen en dochters aan ten minste eenzelfde en liefst nog een hoger opleidingsniveau te bereiken. Deze intergenerationele stijgingsdrang vormt een belangrijke motor achter de groeiende deelname aan hoger onderwijs. Het proces van diploma-inflatie leidt ertoe dat voor hetzelfde werk steeds hogere opleidingsniveaus worden gevraagd. Ook hiervan gaat een stimulerende werking op de deelname aan hoger onderwijs uit.

Emancipatie

Een van de best gedocumenteerde ontwikkelingen in de onderwijsdeelname is de groeiende participatie van meisjes aan hogere vormen van onderwijs. Qua deelname aan hoger onderwijs ontlopen jongens en meisjes elkaar op dit moment niet zo veel meer. Vermoedelijk wordt ook in de groei van de onderwijsdeelname van meisjes binnen afzienbare tijd een verzadigingspunt bereikt. Hardnekkig zijn nog steeds de verschillen tussen jongens en meisjes als het gaat om de keuze van een opleidingsrichting. Voor de huidige generatie hoog opgeleide meisjes is arbeidsparticipatie, anders dan voor hun moeders, gebruikelijk. Gebleven is het probleem hoe betaalde arbeid moet worden gecombineerd met gezinsverantwoordelijkheid. Een deel van de hoog opgeleide vrouwen ziet daarom af van het krijgen van kinderen. De overigen zoeken een oplossing in deeltijdarbeid. De mogelijkheden hiertoe zijn ten gevolge van flexibiliseringstendensen op de arbeidsmarkt sterk toegenomen. Doorstuderen is voor meisjes nog steeds een rationele keuze.

Mogelijk leidt de invoering van de prestatiebeurs (voorwaardelijk lenen) echter tot enige terughoudendheid bij meisjes. In de jaren zestig werd het maken van schulden voor meisjes vaak vermeden, omdat arbeidsparticipatie (en het verwerven van een eigen inkomen) door vrouwen destijds nog niet zo gebruikelijk was en een studieschuld vaak als negatieve bruidsschat werd gezien. Hoewel de arbeidsparticipatie van hoog opgeleide vrouwen en mannen elkaar nu weinig ontloopt, verdienen vrouwen in de regel minder, doordat ze in lagere functies werken, door deeltijdwerk of door lagere inschaling in verband met ervaringsachterstand ten gevolge van werkonderbreking bij het krijgen van kinderen.

De prestatiebeurs zou in combinatie met hogere collegegelden tot een afnemende deelname van meisjes kunnen leiden.

Veranderende oriëntaties

Met de sterk groeiende deelname aan hoger onderwijs kwamen nieuwe groepen studenten de hbo-instellingen en universiteiten binnen. Voor minder getalenteerde jongeren uit de middenklassen werd doorstuderen een vanzelfsprekende keuze. Zij namen van huis uit vermoedelijk echter een andere studiehabitus mee dan hun voorgangers. De aanwezigheid van cultureel kapitaal is waarschijnlijk niet gelijk opgegaan met de stijging van het opleidingsniveau van ouders. Dit alles heeft er mede toe geleid dat de motivatie om te gaan studeren steeds meer extrinsiek is geworden. Een ontwikkeling die nog eens werd versterkt door het gevoerde onderwijsbeleid van de afgelopen vijftien jaar, waarin economisch nut en arbeidsmarktgerichtheid een steeds dominantere plaats kregen. Studeren wordt nu vooral gedaan met het oog op een toekomstige maatschappelijke positie. Een ontwikkeling die ook zichtbaar wordt uit de verdeling van studenten over hbo en wetenschappelijk onderwijs en uit de verdeling over studierichtingen binnen het wetenschappelijk onderwijs. De beroepsgerichte richtingen en kundes kregen de afgelopen jaren de sterkste groei te verwerken. Het aandeel intrinsiek gemotiveerde studenten - die individuele ontplooiing en academische vorming vooropstellen - is binnen de totale studentenpopulatie in het hoger onderwijs afgenomen. Pleidooien, zoals die van de WRR, om de intellectuele en academische vorming binnen de universiteiten weer wat meer gewicht te geven zijn onder andere vanuit deze ontwikkeling te begrijpen.

Individualisering van onderwijsloopbanen

De algemene maatschappelijke ontwikkeling in de richting van een steeds sterker geïndividualiseerde levensopzet en levensstijl in plaats van meer maatschappelijk vanzelfsprekend geachte keuzen wordt, bij voorbeeld door du Bois-Reymond, wel omschreven als de overgang van standaard- naar keuzebiografie. Levenstrajecten in het algemeen, en studie en beroepskeuzepatronen in het bijzonder, worden steeds minder normatief bepaald en dus ook steeds minder voorspelbaar. Wel is sprake van verschillen tussen sociale groepen. Jongeren uit hogere sociale milieus hebben meer mogelijkheden om keuzen uit te stellen en opties open te houden, terwijl voor jongens en meisjes uit lagere sociale milieus de standaardbiografische druk in het algemeen groter is.

Globalisering van de arbeidsmarkt en van leefstijlen in het algemeen leidt niet alleen tot een toename van kansen en mogelijkheden, maar brengt ook meer onzekerheid met zich mee. De huidige jonge generatie lijkt in het algemeen beter met deze onzekerheden te kunnen omgaan dan hun ouders. Ook in de omgang met onzekerheid varieert het reactiepatroon van (flexibele) aanpassing aan veranderde omstandigheden (vooral bij lagere milieus) tot uitstel van keuzen en openhouden van zo veel mogelijk opties (vooral bij hogere milieus).

In relaties tussen volwassenen en jongeren en tussen mannen en vrouwen heeft zich in de afgelopen decennia een overgang voorgedaan van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuishouding. Ook in het onderwijs veranderden de omgangsvormen tussen studenten en docenten. Er wordt vaker onderhandeld over individuele arrangementen; het concept van een onderwijscontract past in deze trend.

Toenemende onvoorspelbaarheid en administratieve problemen

Het onderwijsgedrag van jongeren zal vermoedelijk nog minder voorspelbaar worden.

Jongeren kiezen steeds vaker een eigen, individueel leerarrangement waarin ruimte is voor tussentijdse onderbreking van de studie, voor combinaties van (deeltijd)studie en werk, en voor (studie)verblijf in het buitenland. Beperkende regels van instellingen of overheid geven aanleiding tot strategisch gedrag.

Bij studenten zou zich een neiging kunnen ontwikkelen om de studie steeds vaker te gaan onderbreken, zowel tussen het voortgezet en het hoger onderwijs als tijdens het hoger onderwijs. Instellings- en studiefinancieringsadministraties zullen de grote variëteit in studiearrangementen steeds moeilijker kunnen verwerken.

3.3.4 Ontwikkelingen in politiek en beleid

Terwijl in het voorgaande overwegend empirisch vastgestelde trends werden geschetst, wordt in deze paragraaf een aantal verwachte ontwikkelingen aangegeven.

Afnemende beleidsprioriteit voor het hoger onderwijs

De beleidsprioriteit voor hoger onderwijs zal verder afnemen; dit ondanks de algemene consensus over de noodzaak van een kennisintensieve samenleving.

Twijfels over het maatschappelijk rendement van het sterk in omvang toegenomen hoger onderwijs, een streven naar beperking van overheidsuitgaven en de groeiende maatschappelijke urgentie om iets te doen aan de achterstand van allochtone leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs, leiden ertoe dat het hoger onderwijs steeds minder beleidsprioriteit van de overheid krijgt.

Verschuiving van financiële verantwoordelijkheid

Studenten en hun ouders zullen een steeds groter aandeel van de kosten voor onderwijs (directe studiekosten en kosten van levensonderhoud) zelf moeten dragen. Het collegegeld wordt verder verhoogd en de basisbeurs zal voor deelnemers aan hoger onderwijs op termijn vermoedelijk geheel worden afgeschaft. Daarvoor in de plaats komt een door de overheid gereguleerd, sociaal leningstelsel.

De financiële overheidszorg voor onderwijs zal zich steeds meer toespitsen op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, het secundair beroepsonderwijs en op die onderdelen van de volwasseneneducatie die zijn gericht op kansarmen (basiseducatie, NT2). Het vavo en de open universiteit zullen steeds meer aangewezen raken op contractactiviteiten.

Beroepsgerichte volwasseneneducatie (deeltijd- en cursorisch mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs) wordt in toenemende mate een verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers. Waar sprake is van grote tekorten op de arbeidsmarkt zullen bedrijfsleven en onderwijsinstellingen steeds vaker gezamenlijk opleidingsarrangementen gaan verzorgen.

Meer aandacht voor effectiviteit en doelmatigheid van het hoger onderwijs

Vermindering van overheidsuitgaven, twijfels over het maatschappelijk rendement van het hoger onderwijs en zorgen over het slechte interne rendement (hoge uitval zonder diploma) deden in de jaren tachtig de aandacht voor effectiviteit en doelmatigheid van het hoger onderwijs toenemen. Naast het reeds genoemde beleid om de kosten van hoger onderwijs voor de overheid te verminderen, door hogere eigen bijdragen en vermindering van studiefinanciering, kwamen er steeds meer maatregelen om de effectiviteit en doelmatigheid te verhogen. In eerste instantie waren die vooral gericht op de instellingen (diverse bezuiningsronden), later zowel op de instellingen als op de deelnemers. De belangrijkste en meest recente maatregelen voor het hoger onderwijs zijn:

- beperking van de verblijfsduur van studenten in het hoger onderwijs (via de duur van de studiefinanciering en d.m.v. selectieprikkels en studeerbaarheidseisen jegens instellingen)
- ontmoediging van het stapelen van opleidingen; in het bijzonder de doorstroom van hbo (met diploma) naar wetenschappelijk onderwijs.

De tweede fase van het voortgezet onderwijs zal anders worden ingericht om de aansluiting met het hoger onderwijs te verbeteren (profielen en aanscherping van exameneisen voor havo/vwo).

Meer bestuurlijke autonomie voor de instellingen voor hoger onderwijs

Ten gevolge van teruglopende overheidsbudgetten zullen instellingen zich steeds minder op de overheid en steeds meer op koopkrachtige onderwijsvragers (studenten, bedrijfsleven, andere contractpartners) gaan oriënteren. Om haar eigen doelstellingen (b.v. meer technici of meer allochtone studenten opleiden, meer vrouwen op hoge arbeidsmarktposities) gerealiseerd te krijgen zal de overheid minder makkelijk een beroep kunnen doen op de medewerking van de instellingen, maar zal ze vaker contracten moeten afsluiten.

Blijvende aandacht voor toegankelijkheid en arbeidsmarkt

De toegankelijkheid van het hoger onderwijs is een centraal thema in de onderwijspolitiek. Bij discussies over de eerdergenoemde maatregelen werd in de politiek steeds de toegankelijkheidseis naar voren gebracht. Leerlingen die in staat zijn tot een studie in het hoger onderwijs moeten kunnen studeren, ongeacht het milieu van herkomst of de inkomenspositie van ouders, zo luidt de algemeen aanvaarde opvatting. Het gegeven dat bepaalde sociale groepen (arbeiderskinderen, allochtonen) slecht zijn vertegenwoordigd in het hoger onderwijs, wordt door een belangrijk deel van het parlement eigenlijk onacceptabel gevonden. De belangrijkste selectiemechanismen in het onderwijs liggen echter niet bij de overgang naar het hoger onderwijs, maar veel eerder in de schoolloopbaan, namelijk in het basisonderwijs en bij de overgang naar het voortgezet onderwijs. Niet alleen prijsverhogingen staan op gespannen voet met toegankelijkheid, ook niveauverhoging kan de toegankelijkheid aantasten. Leerattitudes en onderwijsprestaties zijn immers voor een deel milieugebonden. Verhoging van het niveau van het havo/vwo (zwaardere eisen, meer zelfstandig leren) kan leiden tot een afnemende toegankelijkheid van deze schooltypen voor jongeren uit lagere sociale milieus en daarmee tot hogere drempels op de weg naar het hoger onderwijs. De route mbo-hbo zou daarom voor deze jongeren als een goed alternatief kunnen blijven gelden. Naast toegankelijkheid is ook de relatie onderwijs-arbeidsmarkt een permanent punt van politieke aandacht. Met name (dreigende) tekorten op de arbeidsmarkt nodigen uit tot overheidsbeleid. Beleid (meestal in de vorm van voorlichting) om leerlingen tot meer arbeidsmarktgerichte keuzen te brengen, was tot op heden maar gedeeltelijk succesvol. Foutieve ramingen of een verkeerde inschatting van het effect van maatregelen leiden bovendien al snel tot een discrepantie tussen het beoogde en het feitelijke effect, waardoor cyclische overschotten en tekorten kunnen ontstaan (zoals op dit moment actueel bij de tandheelkunde).

3.3.5 Omgevingsfactoren

De hiervoor geschetste macro-ontwikkelingen doen zich uiteraard niet in een luchtledig voor. Veel van de geschetste ontwikkelingen zijn reeds ingezet; ze passen in een al bestaande trend waarin groei en krimp, massaliteit en selectiviteit, extensief en intensief onderwijs en nadruk op (academische) vormingsidealen dan wel op (economische) nuttigheidsoverwegingen elkaar afwisselen.

Belangrijke omgevingsfactoren zijn de volgende.

Internationale ontwikkelingen

Europa en de EMU, globalisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van het hoger onderwijs in de rest van de geïndustrialiseerde wereld en migratiestromen uit minder ontwikkelde gebieden vormen belangrijke omgevingsfactoren. Instellingen voor hoger onderwijs zullen, veelal buiten de overheid om, samenwerkingsrelaties aangaan met instellingen in het buitenland. Door de internationalisering van het hoger onderwijs zal de nationale onderwijspolitiek steeds minder belangrijk worden.

Technologische ontwikkelingen

De internationalisering van het hoger onderwijs zal nog worden versterkt door de technologische vernieuwingen. In Nederland zal het voor de gesubsidieerde instellingen moeilijk zijn de mogelijkheden en toepassingen van multimediaal leren en afstandsleren verder te ontwikkelen en te implementeren. De overheidssteun daarvoor is te gering. De samenwerking met de in dit opzicht innovatieve open universiteit komt, mede door de volstrekt gescheiden bekostiging van regulier en afstandsonderwijs, onvoldoende van de grond. Onder invloed van technologische ontwikkelingen zal de relatieve vraag naar hoger opgeleiden (d.w.z. in verhouding tot middelbaar en lager opgeleiden) op de arbeidsmarkt toenemen. Omdat het aantal schoolverlaters ten gevolge van de demografische ontwikkeling afneemt en de behoefte aan up-to-date gekwalificeerden door de vergrijzing op de arbeidsmarkt eerder groter dan kleiner wordt, zal het bedrijfsleven wellicht meer mogelijkheden aan jongeren gaan bieden om studie en werk te combineren.

Ontwikkelingen in de private hoger-onderwijssector

Naarmate de overheid zich in financieel opzicht verder terugtrekt uit het hoger onderwijs en deelnemers een hogere prijs moeten betalen voor gesubsidieerde voorzieningen in het hoger onderwijs, ontstaat er meer ruimte voor particulier commercieel hoger onderwijs. Private instellingen spelen in het algemeen ook sneller in op nieuwe technologische ontwikkelingen (hbo-opleidingen via Internet). Private initiatieven zullen kansrijker zijn als de publieke instellingen zich qua mentaliteit, marktgerichtheid en kwaliteit niet snel genoeg kunnen of weten aan te passen aan de veranderende omstandigheden. In het laatste geval zal er mogelijk sprake zijn van een afname van de deelname aan gesubsidieerd hoger onderwijs. De mogelijkheid van een tweedeling is dan niet uitgesloten: jongeren uit hogere en kapitaalkrachtige milieus zullen kiezen voor een statusverhogende opleiding bij een private instelling, terwijl jongeren uit minder welgestelde milieus aangewezen blijven op de kwalitatief minder goed functionerende publieke onderwijsinfrastructuur.

3.4 Ontwikkelingen op mesoniveau

Ontwikkelingen op het mesoniveau kwamen voor een deel in het voorgaande al aan de orde en wel als mogelijke reacties op macro-ontwikkelingen. Onderzoek naar bestuurlijk en onderwijskundig gedrag van hbo-instellingen en universiteiten ontbreekt helaas. Dat is betreurenswaardig, omdat deze instellingen nu juist een uitermate cruciale intermediaire rol vervullen bij het vertalen van macrotrends enerzijds en het inspelen op individuele studentvoorkeuren anderzijds. In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op een aantal, deels reeds in gang gezette, te verwachten ontwikkelingen.

Autonomievergroting en de benutting daarvan door de instellingen

Universiteiten en hogescholen krijgen steeds meer bestuurlijke bevoegdheden. Voor tal van onderwerpen, zoals huisvesting of prijsstelling voor niet-reguliere studenten, kan in toenemende mate zelfstandig beleid worden gevoerd. Op het belangrijke terrein van het personeelsbeleid zijn de vrijheidsmarges tot op heden beperkt. Datzelfde geldt ook voor de bestuurlijke organisatie, zij het dat nieuwe wetgeving op dit punt in voorbereiding is.

Autonomie is overigens geen nieuw principe in het hoger onderwijs. Universiteiten krijgen al jaren hun overheidsbudget in de vorm van een *lump sum*. Omdat de universiteiten, net als hbo-instellingen, onderling in een heftige concurrentiestrijd om de student zijn verwickeld, bestond tot nu toe vooral de neiging elkaar te imiteren, bij voorbeeld bij het starten met nieuwe opleidingen. Instellingen opereren door hun afhankelijkheid van overheidssubsidie en hun positie als actor in een *zero sum game* overwegend risicomijdend.

Wellicht zullen de nieuwe bekostigingssystematiek en een nieuwe bestuurlijke organisatie daarin verandering brengen. Naarmate instellingen in financieel opzicht minder afhankelijk zijn van het overheidsbudget (b.v. door een omvangrijke derde geldstroom), vertonen ze meer eigen initiatief en zijn ze minder gevoelig voor het gedrag van hun concurrenten op de studentenmarkt.

De laatste tijd lijken de universiteiten zich wat duidelijker ten opzichte van elkaar te willen profileren. Topkwaliteit en selectiviteit zijn daarbij de steekwoorden. De vraag is of universiteiten door zich meer te profileren en te onderscheiden, gezamenlijk een bredere selectie aan studenten zullen weten binnen te halen. Als dat het geval is, dan zou daarvan een deelnameverhogend effect kunnen uitgaan. Om groei te realiseren zal de recruitering zich echter vooral moeten richten op vwo-gediplomeerden die nu kiezen voor een opleiding in het hbo. Vermoedelijk laten deze scholieren zich nu juist niet verleiden door verhalen over topkwaliteit en selectie. Het ziet ernaar uit dat de universiteiten op een krimpende studentenmarkt voorlopig nog elkaars gevangenen blijven. Hbo-instellingen kunnen putten uit een bredere en meer heterogene recruiteringsgroep van aspirantstudenten: naast vwo'ers ook havo- en mbo-gediplomeerden. Bovendien hebben zij een grotere traditie in allerlei vormen van deeltijdonderwijs, hetzij in de vorm van alternatief initieel onderwijs voor jongeren (*in-service*- of coöp-onderwijs), hetzij in de vorm van postinitieel onderwijs voor werkenden. Het hbo kan in principe meer nieuwe deelnemersmarkten ontwikkelen dan het wetenschappelijk onderwijs.

Ontwikkelingen in het voortgezet en secundair beroepsonderwijs (directe instroom)

In het kader van overheidsbeleid met betrekking tot de tweede fase van het havo/vwo zal er de komende jaren een aantal veranderingen in de havo/vwo-programma's worden aangebracht. De vrije vakkenpakketkeuze komt te vervallen; daarvoor in de plaats komen er vier profielen. De exameneisen voor havo en vwo zullen worden aangescherpt. Ten slotte worden scholen aangemoedigd hun onderwijskundige aanpak te veranderen: het studiehuis. Leerlingen moeten zelfstandiger leren studeren; het aantal klassikale lessen zal verminderen en de leraar moet meer als een begeleider gaan opereren.

Het is de bedoeling dat in de toekomst het havo/vwo in de bovenbouw alleen die leerlingen zal opnemen die naar verwachting een goede kans van slagen hebben in het hbo of wetenschappelijk onderwijs. Afgewacht moet worden of scholen met een havo/vwo-bovenbouw de gevraagde grotere selectiviteit ook daadwerkelijk zullen realiseren. Het belang van de school is hier immers in het geding. Grotere selectiviteit kan de concurrentiepositie ten opzichte van andere scholen aantasten en kan leiden tot verlies van leerlingen en werkgelegenheid.

Indien het overheidsbeleid wél het beoogde effect heeft, zal de omvang van de recruiteringsgroep voor het hoger onderwijs afnemen, zeker voor het wetenschappelijk onderwijs, en mogelijk ook voor het hbo.

Ontwikkelingen in de volwasseneneducatie en buiten het onderwijs (indirecte instroom)

Het deeltijd-havo/vwo (ook wel aangeduid als vavo) valt sinds kort onder gemeentelijk beleid voor volwasseneneducatie (samen met de basiseducatie). Algemeen wordt gevreesd dat het vavo-aanbod de komende jaren zal teruglopen ten gunste van basiseducatie en NT2. Dat zal zeker het geval zijn in gebieden met omvangrijke achterstandsgroepen (met name de grote steden). Vaak zijn dat echter ook

gebieden met nogal wat voortijdige schooluitval. Er zal door gemeentelijke prioriteitstelling vermoedelijk minder gelegenheid zijn om via het vavo alsnog een havo/vwo-diploma te behalen. De tweede-kans-recruteringsgroep onder de jongeren zal daardoor afnemen.

Eerder werd al opgemerkt dat de overheid zich in toenemende mate concentreert op het initieel onderwijs voor jongeren; dit niettegenstaande de algemeen geconstateerde behoefte aan permanente educatie. Het hoger onderwijs is inmiddels aanmerkelijk minder toegankelijk geworden voor jongeren die op iets latere leeftijd alsnog besluiten om te gaan studeren. Voor de studenten ouder dan 27 jaar is de mogelijkheid van studiefinanciering inmiddels vervallen; voorts zal het collegegeld voor niet-reguliere studenten door diverse instellingen worden verhoogd.

Ontwikkelingen in de relaties tot de omgeving

Wanneer de overheid (in financieel opzicht) meer terugtreedt, zoeken instellingen andere partners. Het bedrijfsleven is dan een belangrijke partner. De contacten tussen instellingen en bedrijfsleven zijn de afgelopen tien jaar sterk verbeterd. Bedrijven zijn in de regel wel bereid tot vormen van samenwerking op ad hoc-basis, maar wensen geen structurele financiële bemoeienis met het initieel onderwijs.

Instellingen verrichten steeds meer contractactiviteiten (onderwijs en onderzoek) ten behoeve van bedrijven en instellingen. Vergeleken met de particuliere, op commerciële basis werkende onderwijs- en onderzoeksorganisaties is de concurrentiepositie van de publieke instellingen echter zwak. Publieke en private onderwijsinstellingen werken sporadisch samen. Concurrentie staat voorop. De komende jaren komt daarin vermoedelijk weinig verandering. Private instellingen hebben vooralsnog weinig belang bij samenwerking.

In opkomst zijn de samenwerkingsrelaties tussen instellingen voor hoger onderwijs en hun zusterinstellingen in het buitenland. Van oudsher was er vooral samenwerking op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek. Op onderwijsgebied zijn met name hbo-instellingen de afgelopen jaren actief geworden in het leggen van contacten, en wel met name met buitenlandse universiteiten (U-bochtconstructie). De Nederlandse overheid ziet hbo en wetenschappelijk onderwijs als twee gescheiden deelsystemen binnen het hoger onderwijs en werpt belemmeringen op voor integratie en samenwerking.

Ook de samenwerking tussen hbo-instellingen, universiteiten en de open universiteit is nauwelijks van de grond gekomen. Er zijn wel werkcontacten en personele unies op docentniveau, maar bestuurlijk is er weinig belangstelling voor samenwerking. De gescheiden bekostiging van hbo, wetenschappelijk onderwijs en open universiteit nodigt daar ook niet toe uit.

Ontwikkelingen in de onderwijstechnologie

Vernieuwingen in de onderwijstechnologie (b.v. multimediaal onderwijs, interactief onderwijs) vereisen omvangrijke investeringen. Deze zijn de afgelopen jaren uitgebleven. De gesubsidieerde instellingen zien zich geconfronteerd met bezuinigingen en met een omvangrijke wachtgeldproblematiek en investeren daarom in het algemeen weinig in materiële voorzieningen en nieuwe onderwijstechnologie. Ook voor de komende jaren valt er in dit opzicht weinig te verwachten. Er zijn geen duidelijke belanghebbenden en er is onvoldoende politiek draagvlak voor een forse investering in nieuwe onderwijstechnologie.

3.5 Ontwikkelingen op microniveau

Er wordt veel onderzoek gedaan onder studenten en scholieren. Daarbij wordt niet alleen gevraagd naar hun schoolloopbaan en schoolprestaties in het voortgezet onderwijs en naar gezinskenmerken, maar ook naar studieplannen en overwegingen bij de keuze van een opleiding in het hoger onderwijs. Soms wordt een jaargang studenten meerdere jaren gevolgd. Uit deze onderzoeken kan een beeld worden verkregen van determinanten voor deelname aan hoger onderwijs. Dat beeld is echter niet zomaar te extrapoleren naar nieuwe generaties studenten. Deze hebben vaak andere ervaringen in het voortgezet onderwijs en krijgen bij de overstap naar het hoger onderwijs in veel gevallen met nieuw beleid te maken. Hoe vaker de overheid ingrijpt in het voortgezet en hoger onderwijs en in de

condities waaronder moet worden gestudeerd, hoe minder voorspellingskracht deze momentopnamen hebben. Uit de beschikbare onderzoeken kan niettemin een aantal trends worden afgeleid.

Afnemend belang van milieu van herkomst

Het sociale milieu waaruit een havo/vwo-leerling afkomstig is, is geleidelijk aan minder belangrijk geworden bij de keuze voor een verdere studie in het hoger onderwijs. Daarbij moet worden bedacht dat de leerlingenpopulatie in het havo/vwo door eerdere selectieprocessen in het onderwijs in sociaal opzicht al tamelijk homogeen is. Sociale achtergrond is nog wel van belang voor de keuze tussen hbo of wetenschappelijk onderwijs. Scholieren uit lagere sociale milieus kiezen vaker voor een hbo-opleiding; die uit hogere milieus vaker voor een universitaire opleiding. Keuzeprocessen in het onderwijs worden steeds meritocratischer.

Meisjes kiezen voorzichtiger

Meisjes kiezen, bij gelijke studieresultaten in het voortgezet onderwijs, vaak voor een lager niveau van vervolgonderwijs dan jongens. Vwo-meisjes gaan naar verhouding vaker naar het hbo; havo-meisjes gaan minder naar het hbo en vaker naar het mbo of stoppen met een voltijdse studie. Op verschillen in keuze van studierichting en op het mogelijk effect van de invoering van de prestatiebeurs werd al eerder ingegaan (§ 3.3.3).

Toename zelfselectie

In de jaren tachtig werd doorstuderen in het hoger onderwijs geleidelijk aan een vanzelfsprekende keuze. Ook al waren de resultaten in het vwo niet geweldig, toch werd een keuze gemaakt voor een universitaire opleiding. Ten gevolge van ingrepen in de studiefinanciering (duur gelijk aan cursusduur, prestatiebeurs ofwel voorwaardelijk lenen in plaats van gift) lijken aankomende studenten bij hun studiekeuze wat voorzichtiger te gaan worden. Een eventuele mislukking leidt immers al snel tot financiële risico's. Een toenemend deel van de vwo-ers lijkt daarom te gaan kiezen voor een hbo-opleiding. Jongeren die nog niet weten welke studie ze willen volgen zijn eerder geneigd een jaartje iets anders te gaan doen dan zomaar aan een studie te beginnen. Omzwaaien (veranderen van studierichting of -niveau) is binnen de beschikbare studiefinancieringsduur nauwelijks meer mogelijk. Wellicht zullen ook havo-gediplomeerden meer 'op zekerheid' gaan spelen en uitwijken naar het mbo (waar geen prestatiebeurs van toepassing is). In dat geval zal de doorstroom havo-hbo afnemen. Mbo-gediplomeerden beschikken over een toegangsbewijs voor de arbeidsmarkt en hebben daarmee een alternatief voor verder studeren. Een afname van de mbo-hbo-doorstroom is dan ook waarschijnlijk (vooral omdat de prestatiebeurs en de angst een schuld op te bouwen bij mbo-scholieren en hun ouders vermoedelijk een drempel zal opwerpen). Wat de resultante van deze deelnameontwikkelingen (een groeiende vwo-hbo-doorstroom en een gelijke of geringere havo- en mbo-doorstroom naar het hbo) zal zijn in termen van instroomcijfers, is moeilijk aan te geven.

Verminderde deelname door beperkingen in financiële voorwaarden

Onderzoek uit de jaren tachtig wees uit dat aankomende studenten weinig gevoelig waren voor ingrepen in de hoogte van het collegegeld: de prijselasticiteit van het wetenschappelijk onderwijs leek gering te zijn (van -0,01 tot -0,1, hetgeen impliceert dat een prijsstijging met 1% resulteert in een deelnameverlaging met 0,01 tot 0,1%).

In recente, nog niet gepubliceerde SCP-analyses is de prijs van onderwijs ruimer geoperationaliseerd dan enkel de hoogte van het collegegeld, namelijk als het door onderwijsdeelname gederfde inkomen plus collegegeld minus studiefinanciering. De uitkomsten voor de periode 1970-1993 lijken te wijzen op een prijselasticiteit voor het wetenschappelijk onderwijs in de orde van grootte van -0,35 voor de directe instroom vanuit het vwo en van -0,7 voor de indirecte instroom. Wordt alleen het effect van de hoogte van het collegegeld in de beschouwing betrokken, dan is het prijseffect - in lijn met eerdere bevindingen - veel beperkter.

Indien de basisbeurs helemaal zou verdwijnen (alleen nog leningen en aanvullende beurzen), dan zou dat een extra afname van de instroom teweegbrengen in de orde van grootte van 5%.

Zullen verschillende sociale groepen verschillend reageren op de verslechtering van financiële

condities? Het beleid (aanvullende financiering en een sociale terugbetalingsregeling) is erop gericht te compenseren voor verschillen in financiële draagkracht en eventuele leenangst weg te nemen. Het is echter de vraag of er onder aankomende studenten uit lagere sociale milieus voldoende zelfvertrouwen aanwezig is (dat ze de eindstreep zullen halen). Ook is het niet duidelijk of er voldoende vertrouwen in de overheid is (dat hoge studieschulden ook op termijn inkomensafhankelijk zullen kunnen worden afgelost en na verloop van tijd zullen worden kwijtgescholden). Uit recent onderzoek blijkt dat er onder jongeren nogal wat weerstand bestaat om leningen aan te gaan. Steeds meer studenten proberen door inkomen uit betaalde arbeid in de kosten van studie en levensonderhoud te voorzien. Studenten uit draagkrachtiger milieus hebben in de regel niet alleen meer zelfvertrouwen, maar kunnen ook vaker vertrouwen op een bijdrage van hun ouders wanneer de vereiste studieprestaties uitblijven en schulden worden opgebouwd. Verslechterende financiële condities hoeven overigens niet onmiddellijk te leiden tot afzien van studie in het hoger onderwijs. Scholieren met weinig zelfvertrouwen of met weinig financiële ondersteuning van huis uit kunnen ook meer 'op zeker' gaan kiezen, dat wil zeggen voor een eenvoudiger opleiding (een hbo-opleiding in plaats van een universitaire opleiding, of voor een makkelijke in plaats van een veeleisende opleiding).

De recente maatregelen op het gebied van de studiefinanciering werken verschillend uit voor directe doorstromers naar het hoger onderwijs en de zogenoemde indirecte doorstromers, jongeren die na een onderbreking van de studieloopbaan (voor werk, verblijf in het buitenland of anderszins) het hoger onderwijs binnenkomen. Voor deze laatste categorie is doorstuderen wellicht iets minder vanzelfsprekend. Zij hebben vaak al een redelijk inkomen verdiend, waardoor de terugval naar het niveau van de studiefinanciering veel groter is dan voor scholieren die direct aan een studie beginnen. Het psychologisch effect van het automatisme (doorstuderen) is bij hen verdwenen. De eerder vermelde gegevens over de prijselasticiteit van het wetenschappelijk onderwijs vormen een bevestiging van deze hypothese. Ook de reeds ingevoerde verlaging van de bovengrens voor de studiefinanciering (van 30 jaar naar 27 jaar) beperkt de deelnamemogelijkheden voor ouderen. De recente maatregelen hebben dus om verschillende redenen een relatief groot effect voor indirecte doorstromers.

Toenemend belang van het aanbod aan opleidingen

De aanwezigheid van aanbod kent verschillende aspecten. In de eerste plaats is dat de bereikbaarheid van opleidingen. Ten gevolge van stijgende kamerhuren en lagere studiebeurzen zullen studenten vermoedelijk vaker thuis blijven wonen, met name gedurende het eerste oriëntatie- en selectiejaar. Bereikbaarheid van de gewenste opleiding is dan van belang. Gezien de forse uitbreiding van het opleidingsaanbod in de afgelopen jaren en de ruime spreiding van de meeste opleidingen, is regionale aanwezigheid meestal gegarandeerd.

Belangrijker dan bereikbaarheid is de aard van het aanbod, met name de nieuwe opleidingen. De hoger onderwijsmarkt lijkt steeds meer op een consumentenmarkt. Nieuw opleidingsaanbod creëert vaak een eigen vraag. Dat was rond 1990 bij voorbeeld al het geval met de tweejarige wetenschappelijke opleidingen voor hbo-gediplomeerden; het speelt eveneens bij nieuwe studierichtingen. Modieuze studierichtingen (met termen als 'internationaal', 'management' of 'communicatie' in de naam) plegen veel studenten te trekken. Soms leidt dit alleen tot een verschuiving in keuzen (b.v. van wetenschappelijke disciplines als sociologie naar communicatiewetenschappen), soms creëren nieuwe studierichtingen extra vraag.

Het is de bedoeling van de overheid om de toename van nieuwe studierichtingen aan banden te leggen en zo mogelijk te komen tot enige sanering in de overvloed aan op elkaar gelijkende opleidingen. Met de voorgenomen capaciteitsfinanciering verdwijnt voor de afzonderlijke instellingen de prikkel om zo veel mogelijk studenten ten koste van andere instellingen binnen te halen. Ook binnen instellingen is echter sprake van concurrentie om schaarse middelen. Faculteiten met teruglopende studentenaantallen zullen vermoedelijk blijven proberen met aansprekende nieuwe opleidingen of opleidingsvarianten nieuwe studentenmarkten aan te boren.

4 De ramingen

Aanleiding voor deze beschouwing over maatschappelijke ontwikkelingen vormde de in het ontwerp-HOOP 1996 neergelegde beleidsrijke raming van studentenaantallen.

Naast deze HOOP-raming zijn er ook de zogenoemde Referentieramingen. In deze paragraaf zal eerst worden ingegaan op de verschillende soorten ramingen en hun functie. Vervolgens zal worden ingegaan op de beleidsrijke raming uit het ontwerp-HOOP en op het realiteitsgehalte van deze raming in het licht van de eerder beschreven maatschappelijke ontwikkelingen.

4.1 Soorten ramingen en hun functies

De Referentieramingen

In 1991 werd door het toenmalige ministerie van O&W de eerste zogenoemde Referentieraming gepubliceerd. Voor die tijd raamde iedere beleidsafdeling afzonderlijk het aantal te verwachten leerlingen of studenten. Die ramingen sloten meestal slecht of in het geheel niet op elkaar aan, waardoor er regelmatig (begrotings)problemen ontstonden.

Een belangrijke functie van de Referentieraming is dan ook een beleidsinterne: alle directies en afdelingen van OC&W gaan voortaan uit van dezelfde cijfers. De Referentieraming wordt bovendien van commentaar voorzien door het Platform Technisch Overleg Onderwijsramingen, waarin naast de ministeries van OC&W en LNV externe ramingsdeskundigen van het CBS, CPB, SCP, ROA, IVA, de VSNU en de HBO-raad zitting hebben. Daardoor krijgt de Referentieraming ook een zekere externe legitimiteit en wordt bovendien voorkomen dat verschillende (overheids)instanties onafhankelijk van elkaar geheel uiteenlopende prognoses uitbrengen.

Bij de Referentieraming wordt uitgegaan van de nieuwste bevolkingsprognose van het CBS en van de nieuwste telgegevens van scholen en instellingen. De raming is gebaseerd op een leeftijdsafhankelijk doorstroommodel, een in-, door- en uitstroommodel van leerlingen en studenten (aanvankelijk Skill en sinds 1995 Lector genaamd). De door het CBS gepubliceerde Onderwijsmatrix dient daarvoor als basis. Voor de Referentieraming 1995 werd uitgegaan van de CBS-bevolkingsprognose 1994 en de Onderwijsmatrix 1990. Belangrijkste parameters zijn de zogenoemde strategische coëfficiënten, de overgangsfracties van de ene naar de andere schoolsoort, die het keuzegedrag van leerlingen en studenten aangeven. Deze coëfficiënten worden op basis van waarnemingen over de achterliggende jaren geëxtrapoleerd.

Op de standaard-Referentieraming vindt meestal een aantal technische en beleidsmatige correcties plaats. Technische correcties zijn bij voorbeeld het bij elkaar voegen van gegevens van de schoolsoorten vbo, mavo, havo en vwo in verband met de invoering van de basisvorming of bijstelling van doorstroomcoëfficiënten op basis van recente ontwikkelingen. Beleidsmatige correcties zijn bij voorbeeld het verdisconteren van afspraken in het kader van het Weer samen naar school-beleid.

Behalve een interne coördinatiefunctie, vervult de Referentieraming ook een belangrijke functie bij de begrotingsvoorbereiding, zeker als het gaat om schoolsoorten die vallen onder het leerplichtonderwijs waar open-einderegelingen aan de orde zijn.

In het hbo en wetenschappelijk onderwijs is daarentegen al jaren sprake van een vast budgetplafond. Studentenaantallen op macroniveau spelen geen rol bij de begrotingsvoorbereiding voor het hbo en wetenschappelijk onderwijs.

In hbo en wetenschappelijk onderwijs is al jaren geen sprake meer van een koppeling tussen uitgaven en aantallen studenten, tussen middelen en taken. Doordat het budget gelijk bleef of afnam terwijl de aantallen studenten fors toenamen, daalden de reële kosten per student in de afgelopen jaren aanzienlijk. Studentenaantallen zijn daarentegen wél van belang voor de raming van uitgaven voor de studiefinanciering, omdat de SF-regeling voor een belangrijk deel een open-eindekarakter heeft. Elke voltijdstudent van 18 jaar en ouder heeft immers recht op een aantal jaren studiefinanciering.

De HOOP 1996-raming

In het ontwerp-HOOP 1996 is een zogenoemde beleidsrijke studentenraming opgenomen. Het gaat om een beleidsmatige bijstelling van de Referentieraming 1994. Van diverse voorgenomen maatregelen, met name in de sfeer van de studiefinanciering, zijn de effecten op de in de Referentieraming geprognoseerde studentenaantallen ingeschat.

Geschat wordt dat het aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs zal teruglopen van 178.100 in 1995/'96 tot 143.200 in 2005/'06 en dat het aantal hbo-studenten in diezelfde periode zal afnemen van 270.400 tot 266.200. Ten opzichte van de prognoses uit de Referentieraming 1994 zal het totaal aantal studenten in 2005/'06 bijna 75.000 lager liggen.

In de HOOP-raming is uitgegaan van de volgende veronderstellingen:

- De doorstroom vwo-wo zal zich stabiliseren.
- De stapeling van opleidingen binnen het hoger onderwijs zal meer dan gehalveerd worden.
- De verblijfsduur in het hoger onderwijs zal afnemen, zowel als gevolg van het recente studiefinancieringsbeleid, als door de voorgenomen beperking van de cursusduur voor vwo'ers en mbo'ers in het hbo en door een betere allocatie en selectie van studenten, met name in het wetenschappelijk onderwijs.

De onderbouwing van de beleidsrijke raming in het HOOP 1996 is tamelijk summier. Dat doet de vraag rijzen naar het realiteitsgehalte van de raming. In de *Sociale en Culturele Verkenningen 1996*, die in juni 1996 door het SCP werd uitgebracht, is al uitvoerig ingegaan op de vraag in hoeverre de verwachte effecten waarschijnlijk zijn. De belangrijkste conclusies worden hier nog eens kort samengevat.

De veronderstelling dat de *directe doorstroom vwo-wetenschappelijk onderwijs* zich zal stabiliseren spoort met de ontwikkelingen in de periode 1992-1994, maar lijkt in het licht van de instroomontwikkeling in 1995 en 1996 aan de optimistische kant. Uit recent onderzoek van het ROA komt bij voorbeeld naar voren dat in 1996 een veel groter deel van de vwo-abituriënten zal kiezen voor een hbo-opleiding dan in voorgaande jaren.

De *indirecte instroom* loopt veel sterker terug, niet alleen omdat de recruiteringsgroep in omvang afneemt, maar vooral omdat de participatie daalt door verschillende studiefinancieringsmaatregelen. Terwijl het gecumuleerde effect van het recente beleid volgens analyses in de *Sociale en Culturele Verkenningen 1996* heeft geleid tot een reductie van de directe doorstroom naar het wetenschappelijk onderwijs met 8%, is het negatieve effect op de indirecte instroom in de orde van 34%. De groep indirecte instromers is overigens zeer heterogeen van samenstelling.

De aanname dat de *stapeling* sterk zal afnemen, is realistisch. In de afgelopen jaren liep het aantal stapelaars al sterk terug. Met de in 1996 ingaande beperking van de duur van de studiefinanciering tot de cursusduur (in de regel 4 jaar) zal die daling zich verder voortzetten.

De mate van teruggang van de *verblijfsduur* vormt het meest onzekere element in de berekeningen van het ministerie van OC&W. Of de studieduur daadwerkelijk zal teruglopen, hangt niet alleen af van het gedrag van studenten, maar ook van het gedrag van de instellingen.

Er zijn enkele contra-indicaties. Studenten zijn de afgelopen jaren in steeds groteren getale gaan werken om in de kosten van studie en levensonderhoud te kunnen voorzien, een ontwikkeling die voor een deel zal zijn toe te schrijven aan de achtereenvolgende verlagingen van de basisbeurs. De arbeidsmarkt werkte bovendien mee, in die zin dat er tengevolge van flexibiliseringstendensen steeds meer kleine, tijdelijke banen beschikbaar zijn.

Uit onderzoek onder scholieren, waarover in het *Sociaal en Cultureel Rapport 1996* zal worden gepubliceerd, komt naar voren dat er onder aankomende studenten nogal wat leenaversie bestaat. Met de invoering van de prestatiebeurs (eerst lenen en pas bij voldoende prestaties omzetting in een beurs) zou het percentage studenten dat naast de studie werkt nog wel eens verder kunnen toenemen.

Werken naast de studie lijkt niet erg bevorderlijk voor verkorting van de studieduur.

Zoals gezegd is ook het gedrag van de instellingen een factor van belang. Het is nog maar de vraag of hbo-instellingen bereid en in staat zullen zijn om voor de diverse categorieën instromers (vwo'ers, havisten, mbo'ers) verschillende programma's van verschillende duur aan te bieden. De ervaringen die in het verleden in het universitaire onderwijs zijn opgedaan met beperking van cursusduur en met

het studeerbaar maken van programma's, nodigen ook niet onmiddellijk uit tot groot optimisme.

De door OC&W in het HOOP 1996 geraamde effecten van beleidsmaatregelen lijken op het eerste gezicht niet onrealistisch; voor een deel sporen ze met de meest recente ontwikkelingen. De verblijfsduureffecten lijken het meest onzeker.

In paragraaf 2 is kort ingegaan op de verschillende visies, belangen en invalshoeken die kunnen worden onderscheiden als het gaat om de deelname aan hoger onderwijs.

Gaat de politieke belangstelling vanuit bezorgdheid over de toegankelijkheid vooral uit naar participatiegegevens, het ministerie van OC&W is in zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid in eerste instantie geïnteresseerd in studentenaantallen. Dat blijkt ook uit de cijferopstellingen in de verschillende ramingen. Daarbij is het ministerie met name geïnteresseerd in studenten die van belang zijn voor de uitgaven van het departement, zoals voltijdstudenten, studenten die jonger zijn dan 27 jaar, studenten die binnen de toegestane verblijfsduur blijven en studenten die studeren bij aangewezen particuliere instellingen. Deeltijdstudenten, oudere (27+) studenten of studenten in niet aangewezen opleidingen binnen de private sector komen niet in aanmerking voor studiefinanciering. Voor de rijksuitgaven ten behoeve van universiteiten en hogescholen is het aantal studenten eigenlijk nauwelijks relevant. Het macrobudget voor hbo en wetenschappelijk onderwijs is al jaren een gegeven en houdt allang geen verband meer met de ontwikkeling van het aantal studenten.

Anders dan voor het ministerie, is voor de afzonderlijke instellingen het studentenaantal tot op heden wel degelijk relevant. Hun aandeel daarin bepaalt in belangrijke mate de hoogte van de rijksbijdrage. Ook bij doorvoering van de voorgenomen capaciteitsfinanciering in het wetenschappelijk onderwijs behouden studentenaantallen een relevantie voor de instellingen, niet alleen vanwege de perspectieven op wat langere termijn, maar ook voor de verdeling van middelen over de studierichtingen. Ook studenten die niet in aanmerking komen voor studiefinanciering vormen voor instellingen een belangrijk gegeven. Zij dragen weliswaar in het algemeen (m.u.v. deeltijdstudenten) niet bij als het gaat om de instellingsbekostiging van overheidswege, maar dragen via de afdracht van collegegeld wel bij aan de hoogte van het instellingsbudget.

4.2 Waardering van de ramingen in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen

In hoeverre komen de in paragraaf 3 genoemde maatschappelijke ontwikkelingen nu tot uitdrukking in de ramingen?

Vooropgesteld zij dat met het extrapoleren van overgangsfracties uit het verleden, eventuele wijzigingen in trends per definitie buiten beschouwing blijven. Bij extrapolatie wordt ervan uitgegaan dat ontwikkelingen zich ongewijzigd voortzetten.

Over de mogelijke effecten van veranderingen in trends en condities moeten aannamen en inschattingen worden gemaakt. Dat gebeurde in het HOOP 1996 voor de diverse voorgenomen beleidsmaatregelen. Toekomstige ontwikkelingen in inkomen per hoofd van de bevolking, in werkloosheid of in leefstijl kunnen nog wel worden geded. De stap naar mogelijke gevolgen van elk van die ontwikkelingen voor het studiegedrag in het hoger onderwijs is al moeilijker aan te geven. Een kwantificering van deze gevolgen in aantallen of participatiegraden is vrijwel onmogelijk, tenzij men genoeg wil nemen met schijnexactheid en grote onzekerheidsmarges. Bij dat alles is dan nog geen rekening gehouden met vele interferenties tussen de diverse economische, sociale, culturele, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen en met de reacties van de verschillende actoren op elkaars opvattingen en gedrag.

Zijn er nog mogelijkheden om de ramingen te verbeteren?

De demografie levert in de ramingen de minste problemen op. Het meest onzeker is nog de schatting van de recruiteringsgroep voor de indirecte instroom: personen buiten het volledig dagonderwijs, die in het bezit zijn van een relevante vooropleiding.

De indirecte instroom in het hoger onderwijs bedroeg volgens informatie van het CBS enkele jaren geleden ruim 40%, maar is als gevolg van het recente studiefinancieringsbeleid aan het teruglopen.

Voorts is de recruiteringsgroep door demografische oorzaken aan het afnemen. Wanneer uitstel en onderbreking van studie in het hoger onderwijs in omvang toenemen, kan het belang van de indirecte instroom echter opnieuw toenemen.

De participatie aan hoger onderwijs is, vergeleken met de demografie, een veel lastiger te ramen grootte. Bij de directe doorstroom kan nog worden afgegaan op ervaringen uit het recente verleden, bij de indirecte instroom is er het probleem dat de recruiteringsgroep niet alleen zeer heterogeen is samengesteld, maar door een grotere gevoeligheid voor externe invloeden vermoedelijk ook veel meer fluctuaties in gedrag vertoont. Extrapolatie is in dat geval veel riskanter. Extra aandacht voor de ramingsproblemen rond *de indirecte instroom* lijkt op haar plaats.

Ook de ontwikkeling van de verblijfsduur is uiterst onzeker. Het instellingsgedrag is hier een belangrijke beïnvloedende factor. Er is ten onrechte weinig aandacht en belangstelling voor onderzoek naar instellingsgedrag, terwijl instellingen toch in belangrijke mate de condities voor deelname bepalen. Denk maar aan voorlichting, prijsstelling, cursusduurdifferentiatie en aanbodcreatie. Het gebruik dat zij van deze instrumenten maken beïnvloedt in belangrijke mate de participatiegraad en verblijfsduur in het hoger onderwijs. De overheid bepaalt als het gaat om participatie en verblijfsduur de condities voor de studenten en instellingen. Het aantal vrijheidsgraden voor de instellingen is echter groot en zal vermoedelijk alleen nog maar toenemen. Meer aandacht voor de *rol van de instellingen* is geboden.

Ten slotte is er de rol van de overheid zelf. Hoe meer beleidsmaatregelen zij treft in de sfeer van het (voortgezet, hoger en deeltijd-) onderwijs en in de studiefinanciering, hoe meer fluctuaties zich voordoen en hoe onzekerder de ramingen worden. De overheid bepaalt dus in zekere zin zelf haar eigen onzekerheid. De invloed van andere maatschappelijke ontwikkelingen verloopt, vergeleken met die van het overheidsoptreden, veel geleidelijker en is ook met minder verrassingen omgeven.

5 Enige concluderende opmerkingen

In de opdrachtbrief van het ministerie van OC&W werden aan het SCP verschillende vragen voorgelegd. Hierna zal op basis van de voorgaande beschouwing een poging worden gedaan op die vragen een antwoord te geven.

5.1 Beoordeling van de HOOP-ramingen

De HOOP 1996-ramingen zijn, gegeven de kennis die bij het opstellen daarvan aanwezig was, niet onrealistisch. Inmiddels zijn echter nieuwe gegevens bekend geworden, met name over de instroom in het wetenschappelijk onderwijs. Bij de ramingen kunnen de hierna volgende kanttekeningen worden geplaatst.

De veronderstelde stabilisatie van de doorstroom van vwo naar wetenschappelijk onderwijs lijkt achteraf te optimistisch ingeschat. In het afgelopen jaar is een aanzienlijke daling opgetreden. Komend onderzoek (van de Stichting Centrum Onderwijsonderzoek) zal moeten uitwijzen in hoeverre er sprake is van niet verder studeren in het hoger onderwijs of van een tijdelijke onderbreking van de onderwijsloopbaan. Het ziet er voorts naar uit dat een groter deel van de vwo'ers zal kiezen voor een hbo-opleiding.

Veel onzekerheid is er over de participatie van de omvangrijke recruiteringsgroep indirecte instromers. Het gaat hierbij om een aanzienlijk deel van de instroom (rond 40%). Bovendien is het een zeer heterogene groep, bestaande uit korte-onderbrekers (jaartje buitenland, jaartje nadenken over keuze van studierichting, jaartje werken), tweede-kansers (gediplomeerden uit het vavo, colloquium doctum, gekwalificeerden uit het voortgezet onderwijs die alsnog willen gaan studeren) en spijtoptanten (mensen die hun onvoltooide hogere opleiding alsnog willen afmaken). Zij reageren vermoedelijk heftiger op beleidswijzigingen dan directe doorstromers. De participatie onder deze groep is daardoor behoorlijk afgenomen.

Ook als gevolg van demografische ontwikkelingen neemt de relatieve omvang van deze groep af. Op wat langere termijn zijn er echter ook tegengestelde krachten werkzaam, onder meer door de te verwachten toename van onderbrekingen in de studieloopbaan.

Vraagtekens kunnen eveneens worden gezet bij de veronderstelde verder groeiende en later stabiliserende mbo-hbo doorstroom. De prestatiebeurs zou in combinatie met collegegeldverhogingen wel eens tot een dalende doorstroom naar het voltijd-hbo kunnen leiden. Mogelijk studeert een deel van de mbo'ers naast een werkkring verder in het deeltijd-hbo (zie § 5.3).

Er valt nog weinig te zeggen over het effect van de verblijfsduurbepanking op de studentenaantallen. Het stapelen zal zeker verder afnemen. Realisatie van een feitelijk kortere studieduur zal sterk afhangen van het gedrag van de instellingen voor hoger onderwijs. De toenemende arbeidsparticipatie door studenten staat haaks op de gewenste studieduurverkorting.

Om een aantal redenen valt dus niet uit te sluiten dat de instroom in het wetenschappelijk onderwijs op korte termijn verder zal dalen dan thans in het HOOP 1996 wordt voorzien, terwijl ook de ramingen voor het hbo uiterst onzeker zijn.

5.2 In hoeverre zullen ontwikkelingen doorzetten?

Wat betreft de deelname door autochtone jongeren zal rekening moeten worden gehouden met verzadigingseffecten. Inmiddels is er al sprake van een instroomkans in het hoger onderwijs van ruim 40% (zie *Sociale en Culturele Verkenningen 1996*: 163). Vergeleken met omringende landen met een vergelijkbaar hoger onderwijssysteem loopt Nederland in dit opzicht niet meer achter.

Vermoedelijk hebben we sinds 1993 te maken met een tijdelijke teruggang ten gevolge van reacties op (verwachte) beleidsingrepen, met name in de studiefinanciering. Wanneer de rust op dat terrein zal zijn hersteld - en voorlopig ziet het daar nog niet naar uit - zal de instroom waarschijnlijk wel weer een licht stijgende tendens gaan vertonen als gevolg van lange-termijntrends (welvaartsgroei, onderwijswedloop). Het instroomniveau van het begin van de jaren negentig zal vermoedelijk niet meer terugkeren (vanwege de sterke afname van het stapelen en een blijvend lagere indirecte instroom).

De deelnamegroei van allochtone groepen zal zich vermoedelijk nog niet in de komende jaren manifesteren. In kwantitatieve zin zal er zeker sprake zijn van een toenemend aantal allochtone studenten. Naar verhouding zal hun aandeel op het totale studentenaantal voorlopig echter zeer bescheiden blijven (niet meer dan enkele procenten). Van een evenredige deelname aan hoger onderwijs zal de komende decennia nog geen sprake zijn.

Behalve van verzadigingseffecten zal er ook sprake zijn van een grotere voorzichtigheid bij de keuze van een opleidingsniveau: vwo'ers zullen vaker kiezen voor een hbo-opleiding en havisten vaker voor een mbo-opleiding; mbo'ers zullen wellicht vaker afzien van verdere studie in het hoger onderwijs. De zelfselectie zal toenemen, omdat de risico's bij uitval groter worden (verlies aan schaarse studietijd, schuldopbouw). Voorzichtiger keuzes zullen met name worden gemaakt door groepen die van huis uit minder vertrouwd zijn met studeren in het hoger onderwijs: jongeren uit lagere sociale milieus. Ook meisjes zullen mogelijk vaker voor zekerheid kiezen en een lager opleidingsniveau prefereren.

Een aparte factor vormen beleidsmaatregelen die een verdere verslechtering van de financiële voorwaarden voor studenten tot gevolg hebben. Naast verdere stijgingen van collegegelden betreft dit bij voorbeeld het voornemen de basisbeurs af te schaffen (met een compensatie voor kinderen uit lagere-inkomensgroepen). Voorlopige berekeningen van het SCP wijzen uit dat het effect van een dergelijke maatregel beperkter is dan dat van het eerdere pakket beleidsmaatregelen. Het negatieve effect op de directe doorstroom zou in de orde van 5% kunnen liggen, dat voor jonge indirecte

doorstromers zou nog wat hoger kunnen zijn. Het negatieve effect voor oudere indirecte instromers is echter beperkt, omdat deze toch al geen aanspraak meer kunnen maken op studiefinanciering.

5.3 Mogelijke ontwikkelingen die niet in doorstroompercentages tot uiting komen

Nieuwe ontwikkelingen zijn per definitie moeilijk te voorspellen. Toch kunnen zich mogelijk enkele nieuwe ontwikkelingen gaan voordoen.

In de eerste plaats zal er vermoedelijk vaker sprake zijn van onderbreking van onderwijsloopbanen, zowel tussen het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs als tijdens het hoger onderwijs. De relatieve omvang van de toch al grote groep potentiële indirecte instromers neemt daardoor nog verder toe; eerder werd al gewezen op de onzekerheden bij het rammen van hun terugkeer naar of in het hoger onderwijs.

In de tweede plaats is het niet ondenkbaar dat er vaker in deeltijd zal worden gestudeerd, al dan niet in combinatie met een relevante werkkring. Dit zou met name voor mbo-abituriënten een aantrekkelijk alternatief kunnen zijn. Daarmee zou, zeker in het hbo, weer worden teruggekeerd naar de situatie van vóór 1986 (d.w.z. vóór invoering van de Wet studiefinanciering) toen de deelname aan deeltijd-hbo veel groter was. Of een dergelijke ontwikkeling zich daadwerkelijk zal voordoen, hangt ook af van het gedrag van andere actoren, te weten werkgevers en hogescholen. Het relatieve belang van een leren-werken variant in het hbo zal toenemen indien vanuit werkgeversbelang initiatieven in deze richting zouden worden ondernomen. Hbo-instellingen zouden deze ontwikkeling eveneens kunnen stimuleren, bij voorbeeld door meer deeltijdprogramma's aan te bieden en door een gunstige prijsstelling voor deeltijdprogramma's.

Een derde nieuwe ontwikkeling zou een groei van de deelname aan private of buitenlandse hogere opleidingen kunnen zijn. Die groei zou een gevolg kunnen zijn van het gegeven dat private of buitenlandse opleidingen naar verhouding minder kostbaar worden. Bovendien kunnen dergelijke opleidingen extra status en credits op de arbeidsmarkt verschaffen. Deze ontwikkeling doet zich vermoedelijk niet op korte termijn (tot 2000) voor, maar behoort op den duur zeker tot de mogelijkheden. Op langere termijn zou deze ontwikkeling tot een tweedeling kunnen leiden.

5.4 Zijn maatschappelijke ontwikkelingen te verdisconteren in ramingen?

In deze notitie zijn vele maatschappelijke ontwikkelingen de revue gepasseerd. Die ontwikkelingen staan niet los van elkaar maar interfereren onderling in hoge mate en leiden bovendien op verschillende besluitvormingsniveaus tot uiteenlopende gedragsreacties. Het is bij de huidige stand van de prognosetechniek onmogelijk de effecten van al die ontwikkelingen in ramingen van studentenaantallen te verdisconteren.

Wellicht kan via een scenariomethode beter zicht worden verkregen op de onzekerheidsmarges op een wat langere termijn. Determinanten zijn dan de demografische ontwikkeling, de economische groei, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, de mate van inkomensnivellering en het beleid ten aanzien van collegegelden en studiefinanciering.

Daarnaast kunnen veronderstellingen worden gemaakt over de participatie van vrouwen en allochtonen, meritocratiseringstendensen, de onderwijswedloop, talentenreserves en verzadigingsniveaus. Lange-termijnscenario's worden thans opgesteld door het Centraal Planbureau in het kader van de nieuwe lange-termijnverkenningen. Ook het SCP is voornemens lange-termijnscenario's op te stellen in het kader van de geplande studie over onderwijsramingen.