

2020: de helft van Nederland hoogopgeleid.

*beleidsreactie op advies Onderwijsraad 'De helft van Nederland
hoogopgeleid'*

Inleiding

De overheid streeft naar meer hoger opgeleiden. Deze ambitie is geworteld in het breed gedeelde besef dat voldoende aanbod van kenniswerkers een absolute voorwaarde is voor een succesvolle, internationaal concurrerende kennissamenleving. Stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking heeft immers direct effect op de arbeidsproductiviteit en op het innovatievermogen van de economie. De deelname aan het arbeidsproces neemt toe naarmate mensen een hoger opleidingsniveau hebben¹. In het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) 2004 is dan ook een deelnameniveau van 50% in 2010 als streefbeeld opgenomen.

De agenda in het HOOP 2004 is een onderdeel van een bredere kennisstrategie, gericht op het realiseren van de zogenaamde Lissabon-ambities. Tegen de achtergrond van 'Lissabon' is de Onderwijsraad verzocht om de ambitie tot het verhogen van de deelname aan het hoger onderwijs breed te beschouwen. Deelname op zich zegt nog niet alles over het uiteindelijke aanbod van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt. Verschillende partijen hebben zorg geuit over de ontwikkeling van de aansluiting tussen vraag naar en aanbod van hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt². De Onderwijsraad is dan ook gevraagd nader in te gaan op de voorwaarden waaronder het aantal hoger opgeleiden kan worden verhoogd. Daarbij is overigens geen concreet percentage genoemd.

De Onderwijsraad verkent in zijn advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid' de doelstelling van 50% hoger opgeleiden in 2010 en werkt in dat verband een aanpak uit die globaal langs drie lijnen verloopt:

- een zo hoog mogelijke doorstroom van leerlingen op alle onderwijsniveaus;
- meer kwalitatieve verscheidenheid en een hoger rendement in het hoger onderwijs en
- omvangrijke participatie van werkende en niet-werkende volwassenen in het hoger onderwijs.

In deze beleidsreactie wordt eerst een nadere analyse gegeven van de noodzaak van meer hoger opgeleiden en van het percentage hoger opgeleiden in onze beroepsbevolking. Op grond daarvan wordt een aangescherpte ambitie voor de lange termijn geformuleerd (Hoofdstuk I). Vervolgens worden de maatregelen genoemd die nodig zijn om deze ambitie

¹ OECD (2005), *Education at a Glance*

² Bijv. HBO-raad en RWI (mei 2006), *Kennistekort in Nederland*

te realiseren (Hoofdstukken II tot en met V). Daarbij zal de aanpak, die door de Onderwijsraad wordt aanbevolen, uitgangspunt zijn.

I. Ambitie van meer hoger opgeleiden

1. Belang van hoger opgeleiden

Het belang voor een groter aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking kent grofweg twee belangrijke motivaties:

- het effect dat een hoger opgeleide beroepsbevolking heeft op de economische groei;
- de maatschappelijke baten die met hoger onderwijs samenhangen.

Een hoger aantal hoger opgeleiden draagt duidelijk bij aan de economische groei³. De stijging van het inkomen per hoofd van de bevolking, dat hiermee samenhangt, ligt volgens het CPB tussen de 4% en 7% op langere termijn. Arbeidsproductiviteit en arbeidsparticipatie zijn de factoren die economische groei bepalen. De arbeidsproductiviteit neemt toe, doordat hoger opgeleiden gecompliceerder werkzaamheden kunnen verrichten dan lager opgeleiden. Voor het opnemen, verspreiden en ontwikkelen van nieuwe technologieën is menselijk kapitaal dat door een hoge opleiding verworven wordt de onmisbare basis. Nieuwe technologieën beïnvloeden op hun beurt de arbeidsproductiviteit. Verder participeren hoger opgeleiden meer dan lager opgeleiden in het arbeidsproces.

Naast het verband tussen scholing en economische groei is er ook samenhang tussen scholing en maatschappelijke baten⁴. Een verband tussen een hoger opleidingsniveau en maatschappelijke baten valt vooral te verwachten in de gezondheid van mensen (hoger opgeleiden zijn gezonder en maken minder gebruik van zorgvoorzieningen), preventieve werking op criminaliteit (hoger opgeleiden begaan minder vaak zwaardere delicten dan lager opgeleiden), minder gebruik van de sociale zekerheid en meer maatschappelijke participatie (hoger opgeleiden zijn o.a. meer actief in verenigingen, nemen vaker deel aan het democratisch proces en hebben een hogere cultuurdeelname).

³ O.a. Sianesi, B. en Reenen, J.V. (2003), *The Returns to Education: Macroeconomics*, Journal of Economic Surveys, Volume 17, Number 2, April 2003.

⁴ Temple, J. (2001), *Growth effects of education and social capital in the OECD countries*. CEPR discussion paper, No. 2875. Zie eveneens: Steeg, M. van der, (2005), *Why should governments intervene in education, and how effective is education policy?* CPB Memorandum, juli 2005 en Groot en Maassen van den Brink (2003), *Investeren en terugverdienen. Inverdien en welvaartseffecten van onderwijs*. SBO, november 2003. Het CPB zet overigens vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de op dit punt geschetste effecten.

2. Percentages hoger opgeleiden in Nederland

Hoewel het Nederlandse onderwijssysteem elk jaar meer hoger opgeleiden aflevert, blijft het niveau achter bij dat van een aantal andere landen⁵.

De doelstelling van 50% deelname aan het hoger onderwijs, zoals verwoord in het HOOP 2004, heeft Nederland al bijna bereikt: van degenen die in 1988 zijn geboren zal naar verwachting in 2011 op hun 23^{ste} 50% ingestroomd zijn in het hoger onderwijs. Deze generatie is de eerste die de 50%-doelstelling lijkt te gaan halen. De deelname aan het hoger onderwijs is in de afgelopen twaalf jaar met meer dan 10 procentpunt gestegen⁶. Het percentage hoger opgeleiden in onze beroepsbevolking⁷ bedraagt volgens de laatste CBS-gegevens (over 2005) 31%⁸. Een meer actueel beeld van veranderingen in het opleidingsniveau zou ontstaan wanneer een bepaalde leeftijdsgroep van de beroepsbevolking als uitgangspunt wordt genomen. De Onderwijsraad kiest daarvoor de groep 25-34 jaar. Deze groep wordt door het CBS niet naar opleidingsniveau gesplitst vanwege de te kleine steekproefgrootte. Het percentage hoger opgeleiden onder de beroepsbevolking van 25-44 jaar is wel bekend: dit was in 2004 bijna 36%. In de afgelopen negen jaar is dit percentage met ongeveer 7 procentpunt gestegen. Een dergelijke stijging heeft ook plaatsgevonden in Finland. In andere landen is dit percentage meer gestegen (USA 9 procentpunt, Zweden 13 procentpunt en Canada 14 procentpunt)⁹.

Uit vergelijking van OESO-cijfers op de leeftijdscategorieën 25-34 en 35-44 blijkt dat Nederland met het percentage hoger opgeleiden in de middenmoot zit: hoger dan Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk en Italië, maar lager dan Zweden, Finland, Denemarken, België en Engeland. Deze vergelijking wordt overigens vertroebeld door de definitiekwestie wat tot hoger onderwijs gerekend wordt. De maatstaf voor opleidingsniveaus in de jaarlijkse OESO-publicatie *Education at a Glance* over de onderwijsontwikkelingen in de lidstaten is de *International Standard Classification of Education (ISCED) 1997*. De interpretatie van de ISCED is niet internationaal gecoördineerd en de maatstaven die Nederland hanteert zijn strenger dan die van sommige andere landen. In Nederland worden personen met een mbo-4-opleiding niet gerekend tot hoger opgeleiden. De VS doen dit wel. Als Nederland mbo-4-opgeleiden als hoger opgeleiden zou laten meetellen, dan zou het aantal hoger opgeleiden in de bevolking toenemen van 24% naar 39%.

⁵ Volgens *Education at a Glance* was het percentage hoger opgeleiden van de totale bevolking (dat is inclusief degenen die niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt) van 25-64 jaar in 2003 in Nederland 24%, tegen 28% in UK, 29% in België, 32% in Denemarken, 33% in Zweden en Finland, 38% in de VS, 44% in Canada en 37% in Japan. Aan de andere kant staan Duitsland 24%, Frankrijk 23%, Oostenrijk 15%, Italië 10%. Deze tamelijk grote verschillen hebben ook te maken met de definitie van het begrip 'hogere opleiding'.

⁶ OCW (2005), *Kerncijfers 2000-2004: onderwijs, cultuur en wetenschap*, Den Haag.

⁷ Onder de beroepsbevolking van een bepaalde leeftijdscategorie wordt door het CBS verstaan de bevolking die beschikbaar is voor de arbeidsmarkt voor een baan van tenminste 12 uur; dit zijn de werkenden plus de werklozen.

⁸ CBS Statline (2006)

⁹ Hierbij moet worden opgemerkt, dat dergelijke vergelijkingen in internationale statistieken niet helemaal betrouwbaar zijn.

3. Tekorten op de arbeidsmarkt

De komende jaren gaan er tekorten aan hoger opgeleiden ontstaan. Een analyse van het ROA¹⁰ wijst op tekorten in 2010 in verschillende sectoren, met name de medische en technische. Ook de Onderwijsraad voorspelt tekorten voor 2012 en 2020.

Een flexibele, goed functionerende arbeidsmarkt brengt vraag en aanbod snel in overeenstemming en vertaalt tekorten in bepaalde sectoren in betere arbeidsvoorwaarden. Hierdoor kan de instroom in de desbetreffende opleidingen toenemen. Tekorten kunnen duiden op een arbeidsmarkt die relatieve schaarste onvoldoende tot uitdrukking brengt in de arbeidsvoorwaarden. Ook kan het duiden op onderwijsmarkt die er onvoldoende in slaagt meer hoger opgeleiden af te leveren¹¹.

Structurele tekorten dwingen ondernemingen hun organisatie aan te passen zodat zij minder gevoelig zijn voor het gebrek aan hoger opgeleiden. Voor zover deze aanpassing voortvloeit uit inadequaat functionerende arbeids- en onderwijsmarkten, kan dit een rem vormen op de ontwikkeling van de Nederlandse kenniseconomie en *skill biased technological change*¹².

Het is dus noodzakelijk dat overheid, onderwijs, werkgevers en studenten hun gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen in het realiseren van voldoende aanbod van afgestudeerden. Met name de gebreken in de huidige markt voor hoger onderwijs, de hoge uitval en het onbenutte potentieel van bepaalde doelgroepen, zullen krachtig moeten worden aangepakt. Deze beleidsreactie zal daarop nader ingaan.

4. Tekort aan excellentie

Naast het op peil houden en verhogen van het aantal hoger opgeleiden is het voor onze kenniseconomie ook noodzakelijk om de talenten van excellente studenten optimaal te ontwikkelen. De laatste jaren is uit verschillende hoeken de behoefte aan excellentie in onderzoek en in het hoger onderwijs verwoord¹³. Excellent onderzoek leidt tot doorbraken in wetenschap en technologie en excellent hoger onderwijs brengt de kenniswerkers voort die deze doorbraken realiseren¹⁴.

De Nederlandse universiteiten scoren redelijk op de internationale ranglijsten, maar er is nog geen enkele sprake van topposities. De hoogst genoteerde Nederlandse universiteit in de Times Higher Education ranglijst, de Technische Universiteit Delft, stond in 2005 op de 53^{ste} plaats. Op de Shanghai-wereldranglijst bezet de beste Nederlandse universiteit, de

¹⁰ ROA, *Arbeidsmarkt naar opleiding en beroep 2010, 2005*

¹¹ De hoge uitval en het grote onbenutte potentieel aan doelgroepen (instroom werkenden, allochtonen en buitenlandse studenten) suggereren dat de werking van de markt voor het (hoger) onderwijs ook verbeterd kan worden.

¹² Skill-biased technological change houdt in dat een toename van het aantal hoger opgeleiden de ontwikkeling van nieuwe producten/processen stimuleert, hetgeen uiteindelijk leidt tot een grotere vraag naar hoger opgeleiden. O.a. Acemoglu, D. (1998), Why do new technologies complement skills? Directed technical change and wage inequality, *Quarterly Journal of Economics*, 113, blz. 1055-1089

¹³ Zie o.a. de kabinetsnotities *Ruim baan voor talent* (2003) en *Onderzoekstalent op waarde geschat* (2005).

¹⁴ Centraal Plan Bureau, *De pijlers onder de kenniseconomie, Opties voor institutionele vernieuwing*, januari 2002.

Universiteit Utrecht, de 41^{ste} plaats en op de Europese ranglijst van Webometrics staat de Universiteit van Amsterdam als hoogste Nederlandse universiteit op nummer 21.¹⁵ Met het oog op een verdere internationalisering van de markt voor hoger onderwijs is de vraag of deze positie van de Nederlandse instellingen voldoende is om op termijn niet de boot te gaan missen zeer relevant.

Onder studenten in het Nederlandse hoger onderwijs lijkt weinig sprake te zijn van ambities om te excelleren. Slechts 22% van de studenten kan getypeerd worden als 'gedreven' in de zin van goede studievoortgang, goede motivatie en inzet en voldoende tijdsbesteding aan een studie¹⁶.

5. Risico's voor ontwikkeling aantal hoger opgeleiden

Voor de groei van het aantal hoger opgeleiden doen zich twee belangrijke risico's voor: de hoge uitval uit het onderwijs dat voorbereidt op het hoger onderwijs en het lage rendement van het hoger onderwijs.

Een positieve ontwikkeling in de deelname aan hoger onderwijs is vooral afhankelijk van het aantal leerlingen dat zich kwalificeert op havo/vwo -of mbo-4-niveau. Dat aantal is op zijn beurt weer afhankelijk van de doorstroom vanuit het primair onderwijs. Om ervoor te zorgen dat voldoende leerlingen doorstromen naar havo/vwo en mbo-4 moet talent al in de fase van primair onderwijs worden herkend en ontwikkeld.

De doorstroom vanuit mbo en vo gaat de goede kant op. De doorstroom is nu betrekkelijk hoog (vo-ho ca. 87%, mbo-hbo ca. 50%, waarvan 34% direct doorstroomt, en de rest met een of meerdere jaren vertraging¹⁷). Het aantal personen dat minimaal hoger secundair onderwijs (havo, vwo en mbo niveau 2 en hoger) heeft afgerond blijft toenemen (van 58% in 1996 naar 65% in 2004¹⁸).

Anderzijds is de hoge uitval uit het vo en mbo (het uitvalpercentage uit vo en mbo tezamen bedroeg in 2005 13,6%) een bedreiging voor deze ontwikkeling. Van het totaalpercentage voortijdig schoolverlaters¹⁹ is ca. 4% afkomstig uit havo/vwo en ca. 56% uit mbo (niveau 2

¹⁵ Veel van deze ranglijsten worden vertekend door hoge scores van instellingen uit de Engelstalige wereld. In het bijzonder de Times Higher Education ranglijst wordt hier door beïnvloed, omdat de helft van de scores hier worden bepaald door de mening van een panel van deskundigen waarvan de precieze samenstelling onbekend is. De Shanghai-ranglijst is voornamelijk gebaseerd op excellente onderzoekscores (citaties, maar ook Nobelprijzen). Van de 41 universiteiten die boven Nederland staan liggen er 32 in de VS, 4 in het UK, 2 in Japan, 2 in Canada en 1 in Zwitserland. Er staan in Europa dus maar 5 Europese universiteiten boven de beste Nederlandse. De ranglijst van Webometrics is gebaseerd op omvang, inhoud en externe links van websites. Daar ziet men dat kleinere landen en kleinere universiteiten veel meer kans maken om te scoren.

¹⁶ ITS, *Studentenmonitor 2004: net dat beetje extra*, Nijmegen, 2005.

¹⁷ *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt*, 2004. Kennis in Kaart 2005

¹⁸ CBS, *Jaarboek Onderwijs 2006*

¹⁹ 'Voortijdig schoolverlater' wordt gedefinieerd als: iedere jongere tot 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. Ook leerlingen tot 23 jaar die langer dan een maand zonder reden van school wegblijven worden aangemerkt als voortijdig schoolverlater. Een startkwalificatie wordt behaald met het succesvol afronden van het havo

tot en met 4)²⁰. Een toenemend deel van de leerlingenpopulatie is van allochtone afkomst. De uitval van allochtone leerlingen uit het vo en mbo is veel groter dan die van autochtone (zie ook de volgende paragraaf). Als allochtone jongeren in deze mate blijven uitvallen, kan dit er op den duur toe leiden dat het aantal zich voor het hoger onderwijs kwalificerende jongeren afneemt. Overigens begint het aantal voortijdig schoolverlaters te dalen, van 64.000 in 2004 naar 57.000 vorig jaar. Onlangs zijn extra maatregelen gepresenteerd om ervoor te zorgen dat in 2010 de schooluitval is teruggebracht tot de helft van 2002 (maximaal 35.000)²¹.

Laag rendement

Een ander risico is het lage rendement en de hoge uitval uit het hoger onderwijs. Van de hbo-studenten haalt 63% na 6 jaar een diploma, terwijl 13% dan nog bezig is; ca. 25% is dus in de eerste 6 jaar uitgevallen. Van de wo-studenten is na 7 jaar ca. 17% uitgevallen; na 7 jaar haalt 61% van de studenten een diploma (al dan niet na omzwaai naar hbo), terwijl 21% dan nog bezig is.

Uitval is frustrerend en beschadigend voor studenten. Maar ook de samenleving heeft er last van: potentiële kenniswerkers gaan verloren en uitval uit het hoger onderwijs kost de staat over een periode van 2,5 jaar ca. € 370 mln.²².

6. Streefbeeld: 50% hoger opgeleid in 2020

Het kabinet heeft de ambitie duurzame winst in het verhogen van het aantal hoger opgeleiden te behalen. Uitgangspunt daarbij is, zoals de Onderwijsraad bepleit, op alle onderwijsniveaus de mogelijkheid te geven voor leerlingen, studenten, werkenden en niet-werkenden om talenten zo te ontwikkelen, dat ze het voor hen hoogst mogelijke onderwijsniveau bereiken. Om daarin focus aan te brengen kan worden uitgegaan van het volgende streefbeeld:

of het vwo of met het behalen van een diploma van een opleiding op niveau 2 van de kwalificatiestructuur van de WEB, de basisberoepsopleiding.

²⁰ RMC 2004/2005

²¹ Perspectiefnota 'Aanval op de uitval', Kamerstuk 2005-2006, 26695, nr. 32.

²² De onderbouwing van deze kosten is als volgt. Van de hbo-studenten valt 25% na gemiddeld 2,3 jaar uit. In 2005 waren er 89.600 eerstejaars; hiervan vallen er uiteindelijk dus 22.400 uit. De gemiddelde bekostiging door de overheid van een hbo-student is € 5.300. Dit betekent van het cohort van hbo-studenten uit 2005 de kosten van uitval € 273 mln bedragen (gem. 2,3 jaar cohort). Van de wo-studenten valt 17% valt na gemiddeld 2,7 jaar uit. In 2005 waren er 39.700 eerstejaars; hiervan vallen er uiteindelijk dus 6.749 uit. De gemiddelde bekostiging door de overheid van een wo-student is € 5.500. Dit betekent van het cohort wo-studenten uit 2005 de kosten van uitval € 100 mln. De totale kosten van uitval van het cohort van studenten die starten in collegejaar 2005-2006 bedragen gemiddeld € 373 miljoen, berekend op basis van een periode van circa 2,5 jaar. In deze berekening zijn buiten beschouwing gelaten de studenten die na 6 of 7 jaar nog bezig zijn. Ook is buiten beschouwing gelaten, dat er naast kosten vanwege uitval ook baten zijn; studenten hebben in de periode van de opleiding kennis en vaardigheden opgedaan, die toepasbaar zijn op de arbeidsmarkt.

In 2020 is 50% van de Nederlandse beroepsbevolking tussen 25 en 44 jaar hoger opgeleid.

Dat betekent dat het huidige percentage met 15 procentpunten moet toenemen. Op korte termijn is dat uiteraard niet haalbaar, vooral niet gezien de ontwikkeling van dit percentage in de afgelopen jaren. Voor de langere termijn ziet het kabinet echter wel mogelijkheden. De realiseerbaarheid daarvan staat of valt met de volgende voorwaarden:

- 1. Voldoende mensen moeten zich in het vo en mbo kwalificeren voor doorstroom naar het hoger onderwijs.* Indien de deelname aan het hoger secundair onderwijs zich blijft ontwikkelen zoals in de afgelopen acht jaar (m.a.w. voldoende leerlingen stromen door naar havo/vwo en mbo-4) en de aanpak van het voortijdig schoolverlaten in het vo en mbo succesvol is, zou de deelname aan het hoger onderwijs met 10 procentpunt kunnen toenemen. De inspanningen om de doorstroom in de komende jaren te verhogen zou ertoe kunnen leiden dat de tot dusver waargenomen stijging van de deelname aan het hoger onderwijs zich voortzet en dat van degenen die geboren zijn in 1994 in 2020 58% naar het hoger onderwijs zal zijn gegaan. Bijzondere aandacht voor het potentieel onder allochtonen is hier noodzakelijk. Indien de uitval van allochtone leerlingen op het huidige niveau blijft, is het zeer de vraag of de doorstroom naar het hoger onderwijs zich positief zal ontwikkelen. Daarom zijn er verschillende maatregelen nodig (en al ingezet) om de uitval van (allochtone) jongeren uit het onderwijs te bestrijden, waaronder: de aanpak van taalachterstanden bij jonge kinderen met voor –en vroegschoolse educatie, nazorg voor vmbo'ers bij de doorstroom vmbo-mbo, leerlingbegeleiding, brede scholen, registratie van uitvallers, verlengen van de leerplicht voor jongeren zonder startkwalificatie, meer stageplaatsen en afstemming van vraag en aanbod van stages, verbetering van de voorbereiding van allochtone jongeren op het hoger onderwijs en begeleiding tijdens het hoger onderwijs.
- 2. Het rendement moet worden verbeterd en de ongediplomeerde uitval uit het hoger onderwijs moet sterk afnemen.* De grootste structurele winst in het realiseren van een hoger percentage hoger opgeleiden zou geboekt kunnen worden met een verbetering van het rendement. Als het rendement met 10 procentpunten zou stijgen tot 80%, en de deelname aan het hoger onderwijs in 2020 het percentage van 58% zou bereiken (zoals in het vorige punt geraamd) kan het aantal hoger opgeleiden stijgen tot 46%. Verder is het nodig dat het rendement, dat al 20 jaar blijft schommelen tussen 60 en 70%, wordt verhoogd. De invoering van maatregelen, die tot nu toe onorthodox heten, zal serieus moeten worden overwogen. Die maatregelen moeten zich vooral richten op het tegengaan van de voortijdige uitval van studenten. Dat betekent in eerste instantie dat studenten meer dan nu het geval is terechtkomen in opleidingen, waarvoor zij geschikt en gemotiveerd zijn. Vereist daarvoor zijn betere studiekeuze-informatie en

meer verwijzing en selectie bij inschrijving²³. Ten tweede is het van belang dat studenten meer aan het onderwijs worden gebonden. Door verscheidenheid in onderwijsaanbod (waaronder niveaudifferentiatie) kan aan de behoeften van uiteenlopende studenten worden tegemoet gekomen. Ook moeten studenten tijdens hun opleiding intensiever begeleid worden. In veel opleidingen zal dit concreet neerkomen op verhoging van het aantal contacturen en meer inzet van onderwijspersoneel. Instellingen zullen afwegingen moeten maken ten aanzien van de inzet van hun begrotingsmiddelen. De publieke uitgaven aan hoger onderwijs in Nederland zijn internationaal vergeleken al hoog. Gelet op het individuele profijt dat de afgestudeerde van veel HO-opleidingen op de arbeidsmarkt heeft lijkt het niet onredelijk om de prijs van intensievere begeleiding ook door te berekenen aan studenten. Daarom moet serieus worden nagedacht over hogere private bijdragen o.a. in de vorm van collegegelddifferentiatie gecombineerd met een collegegeldkrediet dat inkomensafhankelijk kan worden terugbetaald. Selectie en collegegeldverhoging worden momenteel in experimenten uitgeprobeerd. In de volgende regeerperiode zal daarover nadere besluitvorming plaatsvinden. Daarnaast zijn ook mogelijkheden voor meer giften van derden (waaronder het bedrijfsleven) onderwerp van gesprek.

3. *De deelname aan hoger onderwijs door werkenden en niet-werkenden in het kader van een Leven Lang Leren moet toenemen.* Veel potentieel onder mensen, die al aan het werk zijn en nog geen HO-niveau hebben, blijft nog onbenut. De deelname aan het hoger onderwijs van mensen tussen de 30 en 40 jaar ligt met 3% onder het OESO-gemiddelde²⁴. De deelname aan hoger onderwijs van degenen die geboren zijn in 1972 blijft steken op 34%²⁵. Om deelname van deze mensen te bevorderen moeten onderwijs –en scholingsvoorzieningen aantrekkelijker gemaakt worden. Mensen moeten eenvoudiger hun weg naar een voor hen geschikt scholingstraject kunnen vinden. Financieel verantwoordelijk blijven werkgevers en werknemers.
4. *Er moeten meer buitenlandse kenniswerkers beschikbaar komen voor de Nederlandse arbeidsmarkt.* Het uitwisselen van getalenteerde studenten en hooggekwalificeerde werknemers is van groot belang voor de kenniseconomie en de concurrentiepositie van Nederland. Daarom moet Nederland stappen zetten in het aantrekken en behouden van meer buitenlandse studenten en kenniswerkers. In 2003 kwam 3,9% van de studenten uit het buitenland (waarbij meteen moet worden opgemerkt dat de foutmarge in deze metingen hoog is, zie ook Hoofdstuk V). Nederland scoort hiermee vergelijkbaar met de Verenigde Staten. Duitsland, Frankrijk, Australië, en Zwitserland liggen hier boven. Het

²³ Selectie aan de poort wordt al wel toegepast bij een deel van de opleidingen in het hoger onderwijs (ca. 50). Het gaat hier om opleidingen, waarvoor aanvullende eisen gelden, numerus fixus opleidingen en/of opleidingen die als experiment zijn aangewezen in het kader van 'Ruim baan voor talent'.

²⁴ Het OESO gemiddelde is 5,4%. Deelname van 30 tot 40 jarige van landen als VK (15,7%, Australië (15,1%) en Zweden (13,6%) ligt nog hoger.

²⁵ Zie Kennis in Kaart 2005, figuur 17

gemiddelde in de OESO ligt op 6,4%. Nederland is netto noch een exporteur noch een importeur van studenten²⁶.

Samenvattend constateert het kabinet dat een aandeel van 50% hoogopgeleiden in 2020 haalbaar is onder de voorwaarden dat institutionele hervormingen die tot nu toe onorthodox heten worden doorgevoerd en succesvol zijn en dat financiering voor deze ambitie beschikbaar is. Gedacht kan hier worden aan meer selectie bij inschrijving, collegegelddifferentiatie en een open bestel. Na experimenten op het terrein van deze institutionele hervormingen die starten in deze kabinetsperiode zal een volgend kabinet nadere en verdergaande besluiten op deze terreinen moeten willen nemen. Tevens moet een volgend kabinet besluiten over de financiering met publieke dan wel private middelen.

II. Versterking van het instroompotentieel

De Onderwijsraad pleit voor het vergroten van het aantal potentiële instromers en het vergroten van de daadwerkelijke instroom. Hierin worden de volgende lijnen onderscheiden:

1. *verbeterde doorstroom binnen en tussen de onderdelen van het onderwijsbestel voorafgaand aan het hoger onderwijs.*
2. *stimulering van het potentieel aan allochtone studenten.*

Ad 1. Verbeterde doorstroom

Voorstellen Onderwijsraad:

- Flexibilisering overgangen door gezamenlijke doorlooptrajecten
- Korte programma's in het hbo

Reactie

Op de Lissabontop in 2000 hebben de EU-landen afgesproken het aantal schoolverlaters zonder diploma terug te brengen met 50% in 2010. Het percentage schoolverlaters (totaal 65.000) bedroeg in 2005 13,6%. In 2000 was dit 15,5%. De bestrijding van de voortijdige schooluitval, die nu met kracht wordt opgepakt, moet ertoe leiden, dat ook de uitval uit het havo/vwo en het mbo in 2010 tot de helft is gereduceerd. Op deze manier kan de doorstroom naar het hoger onderwijs zich in de toekomst sterk ontwikkelen. De doorstroom van po naar vo en van vo naar ho is aan de orde in de reactie op het Onderwijsraadadvies 'Betere overgangen in het onderwijs', waarnaar korthedshalve wordt verwezen. De aanpak

**Aanpak
voortijdig
schoolverlaten**

²⁶ OESO (2005), Education at a Glance: OECD indicators 2005, Parijs. Indicator C3.

van voortijdige schooluitval komt uitgebreid aan bod in de Perspectiefnota 'Aanval op de uitval'²⁷. In de onderhavige notitie wordt met name aandacht besteed aan de doorstroom van mbo naar hbo.

**Korte programma's
hbo**

Terecht wijst de Onderwijsraad op het belang van korte programma's in het hbo als aantrekkelijk opleidingsaanbod voor mbo'ers (of andere instromers) die twijfelen over het vervolgen van hun studieloopbaan in het hbo. Voor veel mbo'ers is het perspectief om nog vier jaar te moeten studeren voor een hbo-diploma weinig aantrekkelijk. Hetzelfde geldt voor werkenden die erover denken weer een studie op te pakken. Tweejarige programma's binnen het hbo kunnen voor deze groepen wél interessant zijn. Bovendien is er in het beroepenveld behoefte aan werknemers met een opleidingsachtergrond tussen mbo-4- en hbo-bachelorniveau in. Ervaringen in andere landen (bijv. België) leren bovendien dat de introductie van korte programma's tot stijging kan leiden van het aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking.

Om deze redenen starten vanaf het studiejaar 2006-2007 en 2007-2008 twee rondes pilots met programma's die deel uitmaken van hbo-bacheloropleidingen en die worden afgesloten met een (nieuwe) wettelijke graad: de Associate Degree. Deze korte programma's hebben arbeidsmarktrelevantie en omvatten minimaal 120 ECTS-punten. Doel van de pilots is te achterhalen wat de effecten zijn van AD-programma's. Daarbij wordt o.a. gekeken naar de toename van het aantal hoger opgeleiden en de mate waarin AD-gediplomeerden op de arbeidsmarkt aan de slag kunnen. De voorstellen voor de pilots worden beoordeeld door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie.

De experimenten krijgen in 2008 een tussenevaluatie. In 2010 volgt de eindevaluatie en wordt besloten over invoering in de wet.

**Flexibele
toelating**

Belangrijk om te noemen in verband met flexibele overgangen van voorbereidend naar hoger onderwijs zijn de experimenten 'Ruim baan voor talent' rondom flexibele toelating. In deze experimenten is het mogelijk om studenten toe te laten, die niet voldoen aan de wettelijke vooropleidingseisen, maar waarvan kan worden vastgesteld dat zij, bijvoorbeeld dankzij elders verworven competenties, over een niveau beschikken dat overeenkomt met dat van de wettelijk vereiste vooropleiding. Deze experimenten, die zich uitsluitend afspelen in het hbo, lopen tot september 2007. In de experimenten zijn de doelgroepen studenten zowel afkomstig uit mbo als uit havo/vwo. In het najaar van 2007 zal besloten worden over een definitieve wettelijke regeling van flexibele toelating.

**Samenwerking
tussen roc's en
hogescholen**

De Onderwijsraad bepleit gezamenlijke doorlooptrajecten die de grenzen tussen de verschillende sectoren overschrijden. Sectoroverstijgende samenwerking, bijvoorbeeld tussen een roc en een hogeschool, is inderdaad zeer wenselijk om mbo en hbo beter op elkaar te laten aansluiten. In de praktijk zijn al diverse vormen van samenwerking

²⁷ Zie noot 21.

ontstaan, al dan niet geformaliseerd. Net als in de samenwerking tussen hogescholen en universiteiten zal in het wetsvoorstel voor de WHOO mogelijk worden gemaakt dat roc's en hogescholen samenwerkingsinstituten oprichten, waaraan de uitvoering van taken op het gebied van beheer, onderwijs of personeel wordt overgeheveld.

Tot slot de overweging in de wetgevingsnotitie 'Naar een nieuwe Wet op het hoger onderwijs en onderzoek' om het generieke toelatingsrecht vanuit alle mbo 4-opleidingen naar alle hbo-bacheloropleidingen te beperken. De Onderwijsraad bekritiseert deze. Het kabinet is van mening dat het wenselijk is de doorstroom van mbo naar hbo te bevorderen, maar deze moet wel succesvol zijn. Uitval in het hbo moet worden voorkomen. Opmerkelijk is dat de uitval van mbo'ers na één en vooral na twee jaar significant hoger is dan die van havisten en vwo'ers²⁸. Dat is op zich begrijpelijk; mbo'ers zijn al gekwalificeerd voor de arbeidsmarkt en hebben een langere onderwijsloopbaan achter de rug vergeleken bij instromers uit het vo. Juist in de eerste jaren van de HO-studie kan de overweging om te gaan werken in plaats van studeren sterk opspelen. Om studenten uit het mbo meer te motiveren voor een hbo-opleiding kan het helpen dat studenten goed voorgelicht worden en dat roc's en hogescholen hun opleidingsprogramma's en studieloopbaanbegeleiding goed op elkaar afstemmen. Daarbij is het van belang oog te hebben voor de verschillende hbo-sectoren waarin mbo'ers instromen. Bij doorstroom van mbo naar hbo binnen de eigen sector (en dat geldt voor ongeveer 70% van mbo'ers die doorstromen naar het hbo) is het rendement in het hbo 5 tot 20% hoger dan bij doorstroom buiten de eigen sector²⁹. Gezien deze ontwikkeling ligt het in de rede om in de niet-verwante doorstroom van mbo naar hbo een nadere verscherping aan te brengen. Voor deze mbo'ers wordt in het voorstel voor de Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek opgenomen dat zij toelaatbaar zijn: de hogeschool bepaalt of de student beschikt over de kennis en vaardigheden die hij voor de beoogde hbo-opleiding nodig heeft. In het licht van de ontwikkeling van samenwerking en geïntegreerde leerwegen in de beroepskolom zal ook worden gekeken welke ruimte hogescholen krijgen om zelf te bepalen of deficiënties voor de instroom in het hbo of tijdens het eerste jaar weggewerkt moeten worden en om maatwerk aan te bieden aan studenten. Deze maatregel belemmert de doorstroom naar het hbo geenszins (er blijft immers sprake van een toelatingsrecht tot het verwante hbo), maar zal mbo'ers wel prikkelen om hun studiekeuze beter te doordenken en meer dan nu het geval is te kiezen voor een hbo-opleiding die bij hen past.

Ad 2. Allochtone studenten

Voorstellen Onderwijsraad

²⁸ HBO voltijd; rendement en uitval vanaf cohortjaar 1995 Bron?

²⁹ HBO-raad, Smets+Hover+, jaartal?

- Actieprogramma voor eerstegeneratie-studenten
- Intensieve begeleiding bij keuzeprocés onderwijsvergangen
- Intensieve begeleiding tijdens schoolloopbaan
- Uitbouw aansluitingsprogramma's
- Goede arbeidsmarktstart

Reactie

Het is uiteraard van groot belang dat ook allochtone leerlingen en studenten worden gestimuleerd om zich op een zo hoog mogelijk niveau te ontwikkelen, vooral gezien het feit dat een groeiend deel van de beroepsbevolking van allochtone herkomst is. Het aandeel niet-westerse allochtonen in de bevolking van 15-64 jaar neemt in de periode 2003-2020 toe van 10 naar 16%³⁰.

De deelname van allochtone studenten aan het hoger onderwijs is de laatste jaren spectaculair verbeterd. Zo is de deelname van Turkse en Marokkaanse studenten op landelijk niveau de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld³¹, al is de instroom in 2004/2005 iets gedaald³². Spectaculair is echter ook de uitval van allochtonen uit het voortgezet onderwijs. Deze is veel hoger dan die van autochtonen (20% tegen 8%)³³. Ook in het hoger onderwijs zijn er aanmerkelijke verschillen tussen autochtonen en allochtonen als het gaat om uitval en rendement. Het percentage autochtone studenten dat na vijf jaar een diploma heeft gehaald is ongeveer 55%, dat van allochtone studenten is ongeveer 38%³⁴. Daarom is in het HOOP 2004 het streven opgenomen om in de periode tot 2010 de uitval van allochtone studenten uit het hoger onderwijs terug te brengen tot het niveau van autochtone studenten.

Projecten van instellingen

Vanuit OCW is via ECHO jarenlang subsidie gegeven aan instellingen om instroom, doorstroom en gediplomeerde uitstroom van allochtone studenten te bevorderen. Dankzij deze subsidies en eigen investeringen hebben instellingen veel ervaring en expertise opgebouwd rondom allochtone studenten. Instellingen kunnen dan ook hun eigen verantwoordelijkheid nemen in het aantrekken en vasthouden van allochtoon talent. Gelet op de noodzaak om meer allochtoon talent te winnen voor het hoger onderwijs blijft de overheid op onderdelen voorlopig nog een stimulerende rol vervullen. Rekening houdend met de verantwoordelijkheid die de instellingen en de studenten hierin zelf hebben zullen de komende jaren enkele projecten van instellingen financieel worden ondersteund. In de periode 2006 – 2008 worden met een aantal instellingen in het hbo en wo afspraken gemaakt over hun maatregelen voor het verhogen van de instroom en het verminderen van de uitval van allochtone studenten. Projecten die zich richten op doorstroom vmbo-mbo-

³⁰ CBS Statline, 23 juni 2003.

³¹ HOOP 2004

³² Kennis in Kaart, 2005

³³ Advies Onderwijsraad, pag. 35

³⁴ Kennis in Kaart, 2005.

hbo en vo-wo, bijvoorbeeld door mentor- en coachingsprojecten, zullen hiervan in ieder geval deel uitmaken.

Rolmodellen

Als er meer allochtone jongeren hoger onderwijs volgen en daarin succesvol zijn, is dat niet alleen een betere benutting van allochtoon talent, maar levert dat bovendien nieuwe rolmodellen op waaraan allochtone jongeren zich kunnen spiegelen. Naast de ondersteuning van de instellingsprojecten wordt dan ook ingezet op het nadrukkelijk naar voren brengen van allochtoon talent en het presenteren van rolmodellen. Dit krijgt als volgt vorm:

- presentatie van de jaarlijkse uitreiking van de ECHO Award voor talentvolle allochtone studenten;
- financiële ondersteuning door OCW en bedrijfsleven van het Ambassadeursnetwerk van ECHO. In dit netwerk worden talentvolle studenten gekoppeld aan stages en werk. Dit kan bijdragen aan het maken van een goede arbeidsmarktstart. Hiervoor is in het najaar van 2005 ook de ECHO Talent base op internet gestart, een database met cv's van talentvolle allochtone studenten;
- bezoeken aan onderwijsinstellingen en bedrijven;
- financiële ondersteuning van het UAF, stichting voor vluchteling-studenten. Het UAF begeleidt vluchtelingen tijdens hun studie en naar een plaats op de arbeidsmarkt.

III. Meer verscheidenheid en het rendement van hoger onderwijs

Voorstellen Onderwijsraad

- Meer verscheidenheid in het aanbod
- Meer verscheidenheid tussen opleidingen
- Versterking binding van studenten
- Aanpassing bekostigingssystematiek

Reactie

Verscheidenheid binnen opleidingen

De door de Onderwijsraad bepleite verscheidenheid binnen opleidingen (d.w.z. verscheidenheid in werkvormen, voltijd/deeltijd/duaal, intensiteit en organisatie) heeft zich de laatste jaren sterk ontwikkeld. Probleemgestuurd onderwijs, duale leerwegen en in het kielzog daarvan competentiegericht leren zijn in het oog springende voorbeelden van die verscheidenheid. Met de invoering van de bachelor-masterstructuur in 2002 is een belangrijke impuls gegeven aan mogelijkheden om opleidingen zowel te verbreden als verdergaand te specialiseren (in de masterfase) en aan het werken met een 'major-minorsystematiek'.

De Onderwijsraad merkt terecht op dat er grenzen zijn aan maatwerk en vraagsturing. De behoeften van werkgevers en het oordeel van de onderwijsprofessionals zijn

medebepalend. Alle betrokkenen bepalen en bewaken in dialoog de maatschappelijke betekenis van de opleiding, de samenhang erin en het niveau ervan.

Verscheidenheid tussen opleidingen

Daarnaast is het, zoals de Onderwijsraad bepleit, van belang dat er meer verscheidenheid tussen opleidingen komt. Terecht stelt de Onderwijsraad dat niveaudifferentiatie een goede mogelijkheid kan zijn om het streven naar meer hoger opgeleiden te ondersteunen.

Differentiatie aan de bovenkant van het hoger onderwijs (in de vorm van excellente opleidingen) draagt bij aan verhoging van het gemiddelde niveau van hoger opgeleiden. Het risico van niveauverlies door differentiatie aan de onderkant van het hoger onderwijs wordt opgevangen door de accreditatie, waarmee het basisniveau van elke opleiding wordt gevalideerd.

De verdere ontwikkeling van opleidingen met een erkende evidente meerwaarde en honours programma's in het kader van de 'Ruim baan voor talent'-experimenten en de start van de eerder genoemde experimenten met associate degrees zijn recente maatregelen om de verscheidenheid tussen opleidingen te vergroten. Hiermee wordt aangesloten op de aanbevelingen van de Onderwijsraad op dit punt.

Studenten meer binden aan onderwijs

De Onderwijsraad pleit ervoor studenten meer te binden aan de onderwijsomgeving, zodat hun prestaties verbeteren. De afgelopen jaren is volgens de Onderwijsraad het aantal contacturen in bepaalde opleidingen sterk afgenomen. In veel opleidingen studeren studenten te weinig: buiten de technische en medische opleidingen besteden zij doorgaans veel minder dan de genormeerde 40 uur per week aan hun studie³⁵. Internationaal vergeleken kennen veel Nederlandse HO-opleidingen sowieso een lage studielast³⁶. Het feit dat studenten te weinig studeren is volgens de Onderwijsraad een belangrijke oorzaak van het lage rendement. De betrokkenheid van de student bij de studie moet dus worden vergroot.

Deze conclusie van de Onderwijsraad wordt door het kabinet volledig onderschreven. Ook het kabinet streeft ernaar dat studenten méér uren studeren. Het perspectief daarbij is niet alleen maar dat rendementen verhoogd moeten worden. Het hoger onderwijs van vandaag is de broedplaats van de kenniselite en vakkrachten van morgen. De nieuwe generatie kenniswerkers moet niet alleen economische waarde hebben, maar moet ook in staat zijn het maatschappelijk debat te bepalen. Van hoger opgeleiden mag worden verwacht dat zij beschikken over een hoog kennisniveau en een kritische houding. Vanuit dat perspectief kan studeren geen nevenactiviteit zijn, maar moet de hele gemeenschap van hoger onderwijs, docenten, studenten en onderzoekers in het teken staan van vorming en bezieling. Daarvoor zijn zowel student als opleiding verantwoordelijk.

Bezieling

Van de student mag worden verwacht dat hij zich tijdens zijn vooropleiding goed heeft georiënteerd op een studie in het hoger onderwijs en dat hij hiervoor bewust heeft gekozen.

³⁵ Studentenmonitor 2005

³⁶ Eurostudent 2005

Hij moet bereid zijn om voldoende tijd aan de studie te besteden, zodat er geen onnodige achterstand ontstaat. Ook wordt verwacht dat hij een kritische betrokkenheid toont bij de activiteiten die de instelling verricht en daarin vanuit een houding van medeverantwoordelijkheid participeert. Hierbij past een grotere financiële verantwoordelijkheid van de student om bewust keuzegedrag en de bezieling met het onderwijs meer te prikkelen. Daarom komt de student meer centraal in de bekostiging te staan (zie verder hierna).

Op zijn beurt mag de student veel van het onderwijs verwachten. De kwaliteit van de opleidingen, docenten en voorzieningen moet de student een opleiding op hoog niveau garanderen. Het onderwijs moet uitdagend zijn, de kennis verdiepen en de student goed voorbereiden op de uitoefening van een beroep. De student kan verwachten dat opleidingen differentiëren naar capaciteiten en behoeften, bijvoorbeeld door rekening te houden met eerder verworven competenties en werkervaring of door honoursprogramma's aan te bieden aan getalenteerde studenten. Opleidingen moeten de aanvankelijke motivatie van studenten duurzaam maken en appelleren aan doorzettingsvermogen, leiderschap en ethisch normbesef.

Dat beeld van een bezielde hoger onderwijsgemeenschap is nu nog een ideaal en te weinig een realiteit. De hoge uitval uit het hoger onderwijs en het beperkte aantal uren dat studenten aan hun studie besteden wijzen dat uit. Daarmee is niet gezegd dat de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs onder de maat is. De kwaliteit van de meeste opleidingen is voldoende en er zijn verschillende opleidingen waarin hard wordt gewerkt aan excellentie in onderwijs en onderzoek. Maar indien de Nederlandse samenleving haar economische en maatschappelijke ambities wil waarmaken en het hoger onderwijs daarin haar rol moet vervullen en als het Nederlandse onderwijs internationaal concurrerend wil zijn, dan geldt voor de meeste opleidingen dat kwaliteit van onderwijs en inzet van studenten sterk verbeterd moeten worden.

In gang gezet beleid

In deze kabinetsperiode zijn maatregelen in gang gezet, die moeten bijdragen aan het verbeteren van rendement en kwaliteit van hoger onderwijs. Deze maatregelen brengen mogelijk ook de 50%-doelstelling nader in zicht. Doordat echter een aantal stelselkenmerken nog in een experimentele fase verkeren, moet de omvang van de effecten nog worden afgewacht.

In gang gezette maatregelen:

- *Meer transparante informatie over inhoud en kwaliteit van opleidingen.* Op het moment dat studenten kiezen voor een opleiding die bij hen past en beter weten wat ze van een opleiding kunnen verwachten, is de kans groot dat zij beter op die opleiding zullen presteren. In het wetsvoorstel WHOO is opgenomen dat instellingen een wettelijk

vastgelegde verantwoordelijkheid krijgen tot informatievoorziening aan studenten. Deze informatie moet vergelijkbaar zijn met die van andere instellingen en opleidingen. Met de instellingen wordt momenteel overlegd over de uitwerking van een gegevensset die als noodzakelijk kan worden beschouwd voor de studiekeuze. Hierin zal ook de transparantie in loopbaanperspectieven van opleidingen worden meegenomen. Met de oprichting van de website www.studiekeuze123.nl heeft de student, door betrouwbare vergelijkingsinformatie, de mogelijkheid een afgewogen keuze te maken voor een passende geaccrediteerde bachelor- en/of masteropleiding. Deze openbaarheid van informatie stimuleert instellingen om kwaliteit neer te zetten.

- *Introductie van leerrechten.* Het is te verwachten dat opleidingen kwalitatief beter worden, wanneer in de financiering van het onderwijs de studerende centraal wordt gesteld en wordt uitgedaagd scherpere keuzes te maken. Instellingen gaan de studiekeuzes van studenten in hun portemonnee voelen door de introductie van de leerrechten. Hierdoor worden zij gestimuleerd studenten met kwaliteit aan te trekken en vast te houden.
- *Wijziging studiefinancieringsstelsel.* Door de invoering van het collegedkrediet krijgen studenten de mogelijkheid om over een ruimer budget te beschikken tijdens hun studietijd. De inkomensafhankelijke terugbetaling biedt studenten die minder rendement halen uit de studie dan verwacht meer financiële zekerheid voor de toekomst. Deze maatregelen zorgen er tezamen met goede voorlichting voor dat studenten een betere afweging gaan maken over hoe zij hun studietijd besteden. De keuze tussen werken en lenen wordt dan bewuster gemaakt.
- *Minder regels.* De WHOO brengt het aantal regels voor instellingen en daarmee de bureaucratische lasten voor het hoger onderwijs aanzienlijk terug: ongeveer de helft van de huidige WHW-bepalingen komt te vervallen. Daardoor komt er meer ruimte voor aandacht voor het primaire onderwijsproces.
- *Experimenten 'Ruim baan voor talent'.* 'Matching' tussen studenten en opleidingen kan ertoe leiden dat studenten sneller terechtkomen op opleidingen, die bij hen passen. Daardoor verbetert het rendement van de opleiding. Een manier om die 'matching' tot stand te brengen is selectie. Rondom selectie worden momenteel (in het verlengde van de kabinetsnotitie 'Ruim baan voor talent') experimenten uitgevoerd. Deze vinden alleen plaats bij opleidingen met een erkende evidente meerwaarde. Dat geldt ook voor de experimenten collegegeldverhoging. Zoals gezegd kan met verhoging van de eigen bijdrage van studenten meer geld voor begeleiding en kwaliteit beschikbaar komen. Het vergroten van de financiële verantwoordelijkheid van de student kan er ook toe leiden dat hij een meer bewuste keuze voor een studie maakt, waardoor de kans op uitval kleiner wordt. De experimenten 'Ruim baan voor talent' zijn mede gericht op het bevorderen van deze meerwaarde en excellentie. Komend collegejaar start een ronde experimenten rondom honoursprogramma's voor getalenteerde studenten. Het traject 'Ruim baan voor talent' kan op deze manier bijdragen aan het vergroten van de

differentiatie en excellentie in het hoger onderwijs. De experimenten worden medio 2007 finaal geëvalueerd. Gepland is dat in het najaar 2007 politieke besluitvorming zal plaatsvinden over de invoering van selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie.

- *Versterking positie student*. In het voorstel voor de nieuwe Wet op het Hoger Onderwijs en Onderzoek zijn maatregelen opgenomen om de positie van de student als kritisch medeverantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs te versterken.
- *Open bestel hoger onderwijs*. In het private onderwijs zijn enkele goede voorbeelden van instellingen, die erin slagen om maatwerk voor studenten te leveren en studenten aan te zetten tot hoge studieprestaties. Om meer concurrentie tussen private en publieke instellingen en daarmee mogelijk positieve effecten op rendement en studieprestaties te stimuleren zullen in 2007 experimenten starten rondom een open bestel hoger onderwijs. In januari 2010 zal de Tweede Kamer worden voorzien van een tussenrapportage, die input kan geven voor nadere besluitvorming.

Nieuw beleid

Naast deze maatregelen worden in deze beleidsreactie nog een paar andere lijnen geagendeerd, die relevant zijn voor het verbeteren van kwaliteit en rendement. Het kabinet zal daarover dit jaar verder het debat voeren met studenten, professionals, bestuurders, werkgevers en andere belanghebbenden:

- a. Leren van goede voorbeelden
- b. De professional meer centraal
- c. Waardering van werkgevers

a. Leren van goede voorbeelden

Opleidingen die succesvol zijn in het realiseren van hoge kwaliteit en rendementen kunnen andere opleidingen inspireren tot kwaliteitsverbetering. Dat is bijvoorbeeld de ervaring met het University College Utrecht (waar het rendement 95% bedraagt). Niet alleen vindt het UCU navolging binnen andere opleidingen van de Universiteit Utrecht (bijvoorbeeld als het gaat om kleinere studiegroepen en aandacht voor academische vorming), maar ook bij andere universiteiten. De eerder genoemde experimenten 'Ruim baan voor talent' zijn dan ook geselecteerd op 'best practice quality' en uitstralingseffecten. Ook kan veel geleerd worden van voorbeelden uit landen, die meer dan Nederland een traditie hebben met excellentie in hoger onderwijs.

Dit proces van inspiratie door goede voorbeelden zal verder worden bevorderd. Een eerste stap daarin is het ontwikkelen van valide indicatoren voor topkwaliteit. Daarachter zitten immers de voorwaarden waaronder goed onderwijs kan floreren. Een aanzet daartoe is in recent onderzoek gegeven³⁷. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- Goed georganiseerd onderwijs blijkend uit een sterke verbinding tussen onderzoek en onderwijs en diversiteit in de onderwijsbenadering;
- Een hoog niveau van (scriptie-)begeleiding van studenten en toetsing;

³⁷ 'Pieken op de kaart', CHEPS, 2005, 'Excellence in Dutch higher Education', ITS/IOWO, 2006

- Een hoog rendement;
- Hoogwaardige studievoorzieningen (o.a. ICT);
- Aandacht voor diversiteit onder studenten;
- Kwaliteitsbeleid dat in de organisatie is ingebed met als kern personeelsbeleid (aandacht voor vereisten ten aanzien van onderwijskwalificaties en onderzoekskwaliteiten, *peer observation*).

De kenmerken van en indicatoren voor topkwaliteit zullen de komende tijd nader met experts worden besproken. Ook de criteria voor evidente meerwaarde, zoals nu worden uitgetoetst in de experimenten 'Ruim baan voor talent', kunnen in deze gesprekken functioneel zijn.

De tweede stap is de bundeling en uitwisseling van expertise rondom extra kwaliteit in onderwijs. Universiteiten met honoursprogramma's bundelen nu al hun krachten in het landelijk Plusnetwerk, maar dit wordt niet of nauwelijks gefaciliteerd, ondanks de behoefte die zich bij instellingen aftekent om honoursprogramma's verder te ontwikkelen en nader onderzoek te doen naar algemene kenmerken daarvan³⁸. De expertisebundeling voor universiteiten en hogescholen zal worden ondersteund met een bijdrage van € 173.000 aan het activiteitenprogramma van het landelijk Plusnetwerk. Deze heeft betrekking op het verder opbouwen van expertise rondom honours programma's in het wo en hbo, door o.a. onderzoek en het realiseren van een '*community of practice*' waaraan instellingen en studenten zelf invulling kunnen geven.

b. De professional meer centraal

Spil van het onderwijs is de docent als kennisoverdrager en begeleider van de student. De docent is bepalend voor het enthousiasme van studenten. Hij of zij moet dus gestimuleerd worden om studenten zich 100% voor hun studie te laten inzetten. In de aanloop naar het wetsvoorstel WHOO zijn gesprekken gevoerd met studenten, docenten en hoogleraren over de positie van de professional. Deze gesprekken zijn nog niet representatief. Daarom zal worden gezocht naar het meer gericht in beeld brengen van opvattingen van docenten. Een belangrijke aanzet daartoe is onlangs gegeven met de nationale enquête 'Onderwijs aan het woord' van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren en ander onderwijspersoneel (SBL).

Hoewel niet representatief geven de genoemde gesprekken wel beelden van thema's die onder docenten leven. Deze beelden, die ook bij herhaling terugkomen in o.a. debatten met de Eerste en Tweede Kamer, zijn aanleiding geweest voor het in gang zetten van enkele *no regret* maatregelen.

Het eerste beeld is dat van een toename van interne bureaucratiesering ten gevolge van schaalvergroting en de daarmee gepaard gaande controlemogelijkheden. Dit beeld wordt ondersteund door cijfers van de Onderwijsraad, die wijzen op een overhead in het hbo van

³⁸ Zie ook Tussenrapportage 2005, Commissie 'Ruim baan voor talent', februari 2006.

41% en in het wo van 53%³⁹. Voor het primaire onderwijsproces is dit een zorgwekkende tendens. In overleg met de onderwijsorganisaties zal daarom een benchmark 'bureaucratie' worden ontwikkeld waarmee per instelling de verhouding tussen overhead en primair proces vergeleken kan worden.

Een ander beeld dat leeft bij docenten is dat accreditatie (een andere oorzaak van bureaucratie) te weinig is gericht op inhoud. Dit signaal is meegenomen in de 'quick scan' voor wijzigingen in de accreditatie en in het wetsvoorstel voor de WHOO.

Laatste beeld is dat docenten zich onvoldoende betrokken voelen bij onderwijsvernieuwingen en het gevoel hebben steeds minder over hun eigen vak te zeggen te hebben. In het voorstel voor de nieuwe wet worden daarom de spilfunctie en eigen verantwoordelijkheid van docenten explicieter tot uitdrukking gebracht.

In gesprekken met docenten komt de professionaliteit en de ruimte die de docent in de organisatie krijgt vaak aan de orde. Op dit moment bestaan er in het hoger onderwijs geen wettelijk geregelde kwaliteitsstandaarden voor docenten. Het uitgangspunt van het kabinet is om dit niet bij wet te regelen. Over alternatieven voor het waarborgen en stimuleren van deskundigheid wordt overlegd met docenten, studenten en andere belanghebbenden. Mogelijkheden zoals zelfsturing door de sector door middel van basiskwalificaties voor onderwijsgevend en een professioneel statuut worden hierbij ook besproken. De Tweede Kamer zal hiervan nog nader in kennis worden gesteld.

c. Waardering werkgevers

Eerder is opgemerkt dat de kwaliteit van het hoger onderwijs sterk verbeterd moet worden om de ambities van onze kenniseconomie te realiseren. Kwaliteit van onderwijs moet niet zozeer in processen gemeten worden, maar vooral ook in output. Een belangrijke factor in die output is de waardering van de werkgevers voor afgestudeerden. Dat zegt immers veel over de resultaten van een opleiding. Daarvoor zijn nu echter geen duidelijke indicatoren. Onbekend is wat werkgevers zelf vinden van afgestudeerden van verschillende opleidingen. In de toekomst zijn ook de meningen van werkgevers en afgestudeerden te zien op de website www.studiekeuze123.nl. Dat is onlangs afgesproken met de verenigingen van onderwijsinstellingen en studentenorganisaties. Dit dient ook om de student een betere keuze te laten maken.

³⁹ Onderwijsraad, 'Bureaucratisering in het onderwijs', pag. 45, Den Haag, 2004. Genoemde percentages hebben betrekking op de secundaire uitgaven op instellingenniveau volgens de besturen –en instellingenraming.

IV. Verbetering van mogelijkheden voor zij-instromers (een Leven Lang Leren).

Voorstellen Onderwijsraad

- Regionale leer-werkloketten
- Examencommissie ho-instelling toetst en erkent evc
- Staatsexamen in het hoger onderwijs
- Wettelijk recht periodieke vaardigheidsbepaling met scholingsadvies
- Financiële stimulansen voor werkgevers en werknemers

Reactie

Naast versterking van het instroompotentieel aan de voorkant van het onderwijs is het ook noodzakelijk de potentiële zij-instroom van werkenden en niet-werkenden te versterken. De Onderwijsraad pleit ervoor om de toegankelijkheid te verbeteren van onderwijs –en scholingsvoorzieningen voor mensen, die niet in de gebruikelijke scholingslijn zitten. Daartoe zijn recentelijk maatregelen in gang gezet. Om te beginnen is aan stichting SURF een subsidie verleend (voor 2006 en 2007) met het oog op realisering van activiteiten die zijn gericht op verhoging van de participatie aan het hoger onderwijs van reeds werkenden en internationale studenten. De inzet van e-Learning zal in het kader van deze activiteiten concreet worden gericht op het bevorderen van de deelname van deze doelgroepen. Het ontwikkelen van e-Learning-arrangementen voor deze groepen kan ook voor de traditionele student tot meerwaarde leiden. De flexibiliteit van het onderwijs zal immers toenemen. Verder zijn in het kader van de uitvoering van het Plan van Aanpak 'Leren en Werken Versterken', dat in juni 2005 aan de Tweede Kamer is aangeboden, tien intentieverklaringen met regio's en branches afgesloten voor de versterking van activiteiten rond een Leven Lang Leren. Deze gaan vooral over het opzetten van regionale en branchegewijze leerwerkloketten, het bevorderen van de instroom van werkenden en niet-werkenden in duale trajecten en het stimuleren van EVC-trajecten.

Het is werkenden en werkgevers niet altijd helder welk opleidingsaanbod en welke mogelijkheden voor EVC hogescholen en universiteiten hebben. Zeker voor het midden- en kleinbedrijf is de toegang tot het onderwijs niet eenvoudig (genoeg). De leerwerkloketten moeten hierin verbetering brengen. Zij zijn te zien als schakel tussen vraag en aanbod op de markt voor EVC en scholing van werkenden. Een leerwerkloket is het frontoffice van aanbieders van EVC en scholing. Einddoel is bedrijven en werknemers zicht te geven op de mogelijkheden die er in een regio of branche zijn op het gebied van EVC en scholing. De opzet van de leerwerkloketten wordt door de ministeries van OCW en SZW ondersteund met een financiële bijdrage in de opzetfase; in de fase na 2007 is het aan de partijen zelf de loketten in stand te houden. Bij de rapportages over het project 'Leren en Werken Versterken' zal de Kamer op dit punt nader worden geïnformeerd.

e-Learning

Regionale
leerwerkloketten

Verdere versterking EVC binnen het hoger onderwijs

Daarnaast is extra budget gereserveerd voor de versterking van EVC in het hbo. Er vinden momenteel gesprekken plaats met de HBO-Raad over de meest efficiënte inzet van deze middelen. Het is de bedoeling dat deze gesprekken leiden tot een reeks projecten binnen het hbo rond de verdere versterking en implementatie van EVC in die sector.

Implementatie EVC

Het kenniscentrum EVC wordt in 2006 en 2007 nog door de overheid bekostigd. In de taakstelling voor het Kenniscentrum is opgenomen dat het meer dan voorheen actief moet zijn voor het hoger onderwijs. Onlangs is een platform van 12 hogescholen van start gegaan, waarin kennis en ervaring worden uitgewisseld rondom strategische vraagstukken met betrekking tot EVC.

Het kenniscentrum EVC heeft met betrokkenheid van o.a. HBO-Raad, VSNU en NVAO een concept-kwaliteitskader voor EVC ontwikkeld. Dat concept is eind 2005 in een oplage van 1000 stuks uitgezet bij gebruikers om getoetst te worden. In de loop van dit jaar moet het kwaliteitskader vastgesteld worden en moet er een normering aan verbonden worden. Er vindt momenteel overleg plaats tussen de betrokken partijen, onderwijsaanbieders en sociale partners en overheid, over de vraag waar het kwaliteitskader bestuurlijk wordt geïmplementeerd, wie de eigenaars worden en wie toezicht op de naleving houdt. Dat laatste is ook belangrijk in verband met een andere afspraak uit het overleg met de sociale partners, namelijk dat fiscale maatregelen voor scholing (waaronder EVC) en stages zullen worden getroffen met een budgettair beslag van maximaal € 40 mln. (Kamerstukken II 2005/06, 30322, nr. 10). Als er een fiscale faciliteit EVC komt, moet wel gewaarborgd zijn dat die trajecten die in aanmerking komen voor aftrek ook aan een bepaalde kwaliteitsstandaard voldoen.

Financiële stimulansen

Wettelijk recht op vaardigheidsbepaling

De Onderwijsraad pleit voor het onderzoeken van een wettelijk recht op een periodieke vaardigheidsbepaling met scholingsadvies. Het kabinet is daar geen voorstander van. Om te beginnen moeten de resultaten van de hiervoor genoemde beleidsmaatregelen worden afgewacht. Verder vertrouwt het kabinet liever op continuering van het bestaande beleid en verantwoordelijkheid van sociale partners, die daarover afspraken kunnen maken in CAO's dan het recht op EVC bij wet te gaan regelen (hetgeen zich slecht verdraagt met het streven naar deregulering).

Staatsexamen in het hoger onderwijs

In 2006 zal de Onderwijsraad een advies uitbrengen over de verhouding tussen opleidings – en examensystemen. De aanbeveling van de raad om te komen tot een staatsexamen in het hoger onderwijs kan tegen de achtergrond van dit advies nader worden beschouwd.

V. Meer beschikbaarheid van buitenlandse kenniswerkers

Een laatste lijn in het beschikbaar hebben van meer hoger opgeleiden voor de arbeidsmarkt is het aantrekken van buitenlandse studenten en kenniswerkers.

Om tegemoet te komen aan de vereisten van de kenniseconomie is in 2004 met de Kennismigrantenregeling eenvoudige toelating (d.w.z. zonder een tewerkstellingsvergunning te eisen) van hooggekwalificeerde werknemers uit derde landen mogelijk gemaakt. In reactie op de motie Bakker (Tweede Kamer 2005/2006, 30 300 XIII, nr. 30) zijn dit jaar ten opzichte van de Kennismigrantenregeling aanvullende stappen gezet voor arbeidsmigranten die geen werknemers zijn van een Nederlands bedrijf. Daarnaast worden toelatingsprocedures voor studenten en wetenschappelijke onderzoekers versoepeld. Hierbij ligt de focus op de implementatie van twee Europese richtlijnen. Een korte en eenvoudige toelatingsprocedure zal het uitgangspunt zijn. Verder worden TOIOs en AGOIS's als promovendi onder de kennismigrantenregeling gebracht (per 1/7/2006 c.q. 1/10/2006) en wordt stagelopen gemakkelijker voor buitenlandse studenten (geen tewerkstellingsvergunning nodig).

In verband met de toelating van studenten zullen er waarborgen van de instellingen nodig zijn om misbruik en fraude te kunnen tegengaan. Ook is het van belang dat er niet alleen méér studenten naar Nederland komen, maar ook studenten met voldoende kwaliteit. De hoger onderwijsinstellingen in Nederland hebben daartoe een gedragscode opgesteld. De code richt zich op zaken, die zich min of meer onttrekken aan regelgeving, zoals de werving en selectie van studenten in het buitenland. De Informatie Beheer Groep houdt een register bij van de instellingen die de code hebben ondertekend. Alleen studenten die zich kwalificeren voor een opleiding bij een instelling die in het register staat komen in aanmerking voor toelating tot Nederland. Instellingen die de gedragscode hebben ondertekend wordt de mogelijkheid geboden een convenant te sluiten met de IND, waardoor ook tijdswinst geboekt kan worden bij de toelating van studenten. In het verlengde van de gedragscode worden ook stappen gezet naar het op orde brengen van de gegevens over de aantallen buitenlandse studenten. Deze gegevens zijn momenteel beschikbaar via de zgn. BISON-monitor, maar hebben een foutmarge van 50%.

Het bovenstaande krijgt een plek in het nieuwe migratiebeleid.

VI. Afsluiting

In deze beleidsreactie is de ambitie neergezet van 'de helft van Nederland hoogopgeleid'. Aangetoond is dat die ambitie niet ijdel, maar indien de nodige maatregelen worden

doorgevoerd op termijn (in 2020) realiseerbaar is. Belangrijkste middel daartoe is een forse verbetering van het rendement van ons hoger onderwijs. Naast meer hoger opgeleiden zal ook werk moeten worden gemaakt van de ambitie om betere hoger opgeleiden te krijgen. Alleen op die manier kan Nederland doorstoten naar de top van 's werelds meest concurrerende economieën.

Op de vorige pagina's is een aantal maatregelen geschetst die in deze regeerperiode in gang zijn gezet om tot meer en betere hoger opgeleiden te komen. Hoewel deze maatregelen ons goed op weg zullen helpen, zijn zij waarschijnlijk niet toereikend om de genoemde ambitie waar te maken. In het verlengde van de lessen die nu nog in experimentele contexten worden geleerd, zullen daarom in de komende periode knopen moeten worden doorgehakt over onorthodoxe maatregelen. Enkele daarvan zijn in deze reactie al aangestipt. Het debat daarover met partijen binnen en buiten het onderwijs zal nog intensief gevoerd worden.