

Het wetenschappelijk onderwijs: egalitair of utilitair?

De externe democratisering en verschuivende legitimaties in het beleid

Jan Karel Koppen*

Summary

University education: Egalitarian or utilitarian?

Notwithstanding the massive demand for higher education through the last decades and many policy measures to reduce inequality of opportunity in several countries, higher educational systems remain generally selective. Dutch policy regarding accessibility since World War II is spread over four distinct periods, labeled as 'recovery', 'expansion', 'democratization and limits to growth' and 'restriction'. Economic legitimization of policy is prevalent in all periods but one. Data on access of students from lower socio-economic backgrounds show no relation to specific policy, nor major improvement in comparison to data from other socio-economic groups.

1. Inleiding

Het afgelopen jaar figureerde in de publieke discussie omtrent de studiefinanciering opnieuw het onderwerp van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Dit onderwerp kwam sinds de oorlog met regelmaat terug in het politieke debat over het onderwijsbeleid. Apart onderdeel van de toegankelijkheidskwestie vormt de zogenaamde externe democratisering: de verbetering van de deelname van studenten uit lagere sociaal-economische milieus aan het hoger onderwijs. Achterliggende doelstelling daarbij is de vermindering van sociale ongelijkheid in de samenleving. Het externe democratisering-thema was met name onderdeel van de brede democratiseringsbeweging in de jaren zestig en

* Werkzaam als Programmaleider Hoger Onderwijs bij de Stichting Centrum voor Onderwijsonderzoek, Grote Bickersstraat 72, 1013 KS, Amsterdam. Dit artikel is vervaardigd als onderdeel van een onderzoeksproject dat wordt uitgevoerd binnen het OOC-programma van het Centre for Innovation & Co-operative Technology aan de UvA.

werd sindsdien meermalen als beleidsintentie naar voren gebracht. Later werd daar de verbetering van de deelname van vrouwen en etnische groepen aan toegevoegd.

In dit artikel zal worden nagegaan welke legitimaties ten aanzien van de toegankelijkheid en externe democratisering door beleidsactoren werden geformuleerd, welke beleidsinstrumenten daaraan werden gekoppeld en welke kwantitatieve ontwikkelingen in de deelname uit lager sociaal-economische groepen zijn waar te nemen.

2. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs en het Nederlandse ongelijkheidsbeleid

Nu het hoger onderwijsstelsel, na de invoering van de twee-fasenstructuur die vooral een programmatische vernieuwing betekende (Koppen, 1987), onder grote druk staat van door velen gewenste structuurveranderingen die verband houden met de massificering van het hoger onderwijs (ARHO, 1989; Wiegersma, 1989; Cohen, 1990) is er alle aanleiding kritisch te kijken naar de beleidsmaatregelen op het betrokken terrein uit het recente verleden en vooral naar de waargenomen effecten daarvan op toegankelijkheid en externe democratisering.

In Nederland is de afgelopen twintig jaar in de eerste plaats veel beleidsaandacht besteed aan het tegengaan van ongelijke kansen in het primair en secundair onderwijs (achterstandsbeleid, middenschoolexperimenten, stimuleringsbeleid, OVB-gebieden). De opbrengst van deze beleidspogingen is echter beperkt (zie bijv. Dronkers, 1986, 1988). In een artikel getiteld 'hoe vertellen we het meneer Van Kemenade' schetst Peschar (1989) grote constantheid in het verband tussen sociaal milieu, schoolkeuze en schoolresultaten. Ondanks de beleidspogingen die mede onder invloed van de PvdA-programma's in de loop der jaren zijn gedaan met het oog op verbetering van de situatie van achterstandsgroepen. Van Kemenade repliceert dat de onderwijshervormingen om politieke redenen nauwelijks zijn doorgevoerd hetgeen het optreden van effecten niet erg waarschijnlijk maakt. Onthullender is zijn constatering dat het niet zozeer gaat om het verbeteren van de kansen van achtergestelden, als wel om een 'promotion de tous', de verbreiding van het vormingsaanbod voor allen en het scheppen van mogelijkheden voor kinderen om hun talenten te ontplooien en deel te kunnen hebben aan de verschillende facetten van onze cultuur (Van Kemenade, 1989).

De doorstroming vanuit het voortgezet onderwijs naar het hoger onderwijs is traditioneel een grote barrière geweest voor groepen uit lagere

milieus en voor vrouwen. De selectie voltrekt zich voor een groot deel in het traject vóór het hoger onderwijs, inclusief de voorschoolse periode. In het hoger onderwijs is derhalve slechts beperkte ruimte beschikbaar voor het terugdringen van ongelijke kansen.

In de formele taakstelling van het hoger onderwijs, dat wil zeggen in de doelstellingen zoals die in de Wet zijn vastgelegd, komt het streven naar gelijke kansen niet aan de orde. Wel is daarin een zekere ambiguïteit te ontdekken ten aanzien van de wetenschappelijke doelstelling en de maatschappelijke doelstelling van het onderwijs. Het betreft hier een historische tweeslachtigheid tussen de twee belangrijkste doelstellingen van het hoger onderwijs, de opleiding voor de wetenschap en de opleiding voor beroepen.

Daarnaast wordt in wisselende sterkte een derde doelstelling, de vormingscomponent, benadrukt. Hierbij gaat het om de invulling van het 'bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef' (Academisch Statuut, art. 42).¹ Hieronder moet vooral worden verstaan de mogelijkheid zich persoonlijk te ontwikkelen en te ontplooien (zie ook Foppen, 1989). In de hoofddoelen van de wetgeving wordt derhalve geen benadruking aangetroffen van maatschappelijke verantwoordelijkheid van het onderwijssysteem in de zin van het rechtvaardig verdelen van onderwijsvoorzieningen over maatschappelijke groepen.

Niettemin komt het tegengaan van ongelijke deelname bij de explicitering van de diverse wetsvoorstellen en begrotingen regelmatig naar voren als nevendoelstelling van het hoger onderwijs. Deze is derhalve niet rechtstreeks afgeleid uit de hoofddoelen maar resultaat van maatschappelijke waarden die via de politiek in het beleidsproces een rol kregen. Bij dit proces is de politieke en economische situatie doorslaggevend en deze vertaalt zich in opvattingen, voorkeuren en prioriteiten van beleidsactoren. De relevantie van rechtvaardigheid als verdelingscriterium is daarbij in concurrentie met andere verdelingscriteria binnen onze politieke cultuur.

We zullen eerst de legitimaties en instrumenten die door beleidsactoren met betrekking tot de externe democratisering gehanteerd zijn voor vier² naoorlogse periodes bespreken.³ Vervolgens komen de feitelijke ontwikkelingen in deelname aan bod.

3. De eerste periode (1946-1961): opbouw

In de eerste periode na de oorlog was de toeloop naar de universiteiten groot. Het aantal ingeschrevenen steeg aanvankelijk snel (inhaaleffect) maar later onvoldoende om aan de behoefte aan academisch geschoolden

te voldoen. Na 1950 poogde men via deelnamestimulering aan de vraag naar academici uit industrie en onderwijs te voldoen (Memorie van Antwoord (MvA), begroting 1949).

In deze eerste periode werd de deelnamestimulering geheel ingegeven door het maatschappelijke tekort aan hoger geschoolden en het inlopen van de achterstand die het Nederlands wetenschappelijk onderwijs en onderzoek internationaal hadden opgelopen. Externe democratisering, voor zover expliciet genoemd, was ondergeschikt aan de algemene deelnamestimulering en slechts in geringe mate beleidsdoel op zich. Zo antwoordde de minister in 1953 aan de Tweede Kamer dat 'hij zich geheel kan verenigen met de opmerkingen uit de kamer dat allen, die hiertoe de capaciteiten en de lust bezitten, het gehele onderwijs van lager tot hoger moeten kunnen volgen, ongeacht de financiële positie van de ouders' (MvA, begroting 1953). Speciale maatregelen, zoals bijvoorbeeld het bieden van kosteloos onderwijs waren volgens de minister echter niet noodzakelijk. Tot 1950 lag prioriteit in het beleid bij de opheffing van het tekort aan personeel, uitbreiding van de outillage, uitbreiding van het aantal leerstoelen en verbetering van salarissen. Daarnaast werd een aantal gerichtere maatregelen op het vlak van de deelnamestimulering genomen die vooral lagen in de sfeer van het verlagen van de collegegelden, de geleidelijke verhoging van de studietoelagen, uitbreiding van studentenvoorzieningen, alsmede spreiding en vergroting van studiemogelijkheden (Memorie van Toelichting (MvT), begroting 1954 en 1956) en ook toen reeds verkorting van de studieduur (MvA, begroting 1956, 1958). Op beide zaken had de Commissie Reinink, die diende te adviseren over de reorganisatie van het wetenschappelijk onderwijs in 1949 aangedrongen. Verkorting van de studieduur werd noodzakelijk geacht om ernstige capaciteitsproblemen in het onderwijssysteem te voorkomen en afgestudeerden snel aan de arbeidsmarkt af te leveren.

In 1959 verscheen het rapport van de Commissie Dalmulder ('Vraag en aanbod van academisch gevormden tot 1980'). Dit rapport heeft grote invloed gehad op het beleid in de periode erna. Reden waarom wij de periode 1960-1961 als afsluiting van de eerste periode kiezen. Daarvoor is nog een andere reden: in deze nota werd voor het eerst met nadruk op het belang van externe democratisering gewezen, in termen van het 'tot ontplooiing brengen van jeugdig intellect'. Ook in de in 1961 verschenen 'Nota Cals' werden gerichte maatregelen bepleit ten behoeve van de uitbreiding van het wetenschappelijk onderwijs ('zonder verlaging van het gemiddelde intelligentiepeil') ten behoeve van de reserve aan jeugdig intellect in de lagere en middelbare milieus. De legitimatie van de deelnamestimulering is in de eerste naoorlogse periode gebaseerd op het voldoen aan de vraag naar aca-

demisch geschoolden. De externe democratiseringsgedachte won weliswaar langzaam terrein, maar stond geheel in het teken van de noodzaak tot grotere studentenaantallen.

4. De tweede periode (1961-1969): expansie

Na 1960 werd duidelijk dat het wetenschappelijk onderwijs een periode van enorme groei tegemoet ging. De wenselijkheid van de getalsmatige toename werd in het algemeen echter steeds minder sterk gevoeld. In het eerder genoemde rapport van de Commissie Dalmulder (1959) werden grenzen aan de groei verwacht (in 1980 ca. 4,8% van de academici werkloos). De Commissie Statistisch Onderzoek van de Academische Raad (1968) veronderstelde dat veel grotere aantallen studenten aan het onderwijs zouden deelnemen en dat reeds in 1975 een evenwicht bereikt zou worden op de arbeidsmarkt. De groei van het wetenschappelijk onderwijs werd echter met name gelegitimeerd door de effecten van de geboortegolf en de toegenomen participatie aan het (voortgezet en hoger) onderwijs, en pas in de laatste plaats door de maatschappelijke behoefte aan gespecialiseerde krachten (MvT, begroting 1966). Tevens kwam het beleid reeds in de greep van een beteugeling van de overheidsuitgaven voor het wetenschappelijk onderwijs.

De externe democratisering verscheen af en toe ten tonele als afzonderlijke motivering van het beleid (MvT, begroting 1965). Zo meende minister Cals in verband met de externe democratisering dat hij een nadere bezinning op de hiermee samenhangende problematiek⁴ van het grootste gewicht achtte en dat het 'heden ten dage minder dan ooit te voren – ook nationaal gezien – verantwoord is capaciteiten ongebruikt te laten' (MvA, begroting 1964). In deze periode werd naast het voorzien aan de maatschappelijke vraag naar academisch geschoolden in het streven naar deelnamestimulering ook de vrees voor ontwaarding van diploma's opgenomen (zie nota Posthumus, 1968).

Specifiek beleid (op het punt van deelnamestimulering) bestond onder meer uit uitbreiding van het aantal en verhoging van de bedragen van de rijksstudietoelagen voor het wetenschappelijk onderwijs en opnieuw uitbreiding van de studentenhuysvesting en studentenvoorzieningen. Voorts is ook in deze periode gestreefd naar studieduurverkorting en naar doelmatigheid in de besteding van de middelen. Er heeft ondermeer een verruiming van opleidingsmogelijkheden plaatsgevonden: in 1970 volgde één op de zes studenten een na 1945 opgerichte studierichting (RABAK-project,

1975). Bovendien volgde een sterke uitbreiding van de wetenschappelijke staf van de instellingen.

Als overgang naar de volgende beleidsperiode kan het bovengenoemde rapport van de Commissie Statistisch Onderzoek uit 1968 gelden, alsmede de beleidsmatige weerklank van de druk tot vermaatschappelijking van het onderwijs in de beleidsstukken, zoals die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in de Memorie van Toelichting op de begroting 1969: 'Ons volk is in beweging, zijn opvattingen veranderen met grote vaart. De wil om de samenleving te vernieuwen en dichter te brengen bij een meer ideale situatie bestaat in brede kringen. (...) De ondergetekende (minister Veringa) zal daar aan bij zijn onderwijsbeleid gaarne een bijdrage leveren.'

5. De derde periode (1969-1975): grenzen aan de groei en democratisering

Vanaf de jaren zeventig is juist sprake geweest van pogingen tot een remming van de deelname, met als motief dat de arbeidsmarkt verzadigd raakte (gebaseerd op ramingen van de Commissie Dalmulder (1959), van de Commissie voor Statistisch onderzoek van de Academische Raad (1968) en later het rapport van de RABAK-werkgroep (1975), ingesteld door staatssecretaris Klein). Deze laatste werkgroep meende dat het onzeker is of er in de samenleving van de komende jaren wel plaats zou zijn voor zoveel hoog geschoolden (in 1990 zou 40% van het aanbod niet meer gedekt worden door de maatschappelijke behoefte) en benadrukte in het verlengde daarvan andere belangen die met onderwijs gediend zijn, zoals persoonlijke ontwikkeling, continuering van de cultuur en maatschappelijk welzijn. In plaats van de behoefte aan geschoolden op de arbeidsmarkt werd juist de externe democratisering sterk naar voren gehaald, met het 'recht op optimale ontwikkelingskansen voor alle sociale milieus' als belangrijkste legitimatie (MvT, begroting 1972). De ministers Van Veen en De Brauw kozen de democratisering tot grondmotief van hun beleid. In deze periode verviel derhalve de economische legitimatie van het beleid en kregen rechtvaardigheidsoverwegingen een belangrijke rol. Het was tevens een periode van voorbereiding van belangrijke ingrepen in de structuur van het wetenschappelijk onderwijs, die sinds het 'testament Cals' (1963)⁵ en vooral de nota Posthumus (1968) reeds in aantocht waren.

De Commissie Ontwikkeling Wetenschappelijk Onderwijs (de Commissie De Moor) stelde in 1971 met betrekking tot de gelijke kansen problematiek, dat deze algemeen werd erkend maar dat het wegnemen van financiële

barrières niet voldoende was. Speciale onderwijsprogramma's zouden nodig zijn om de sociaal-culturele handicaps te compenseren. Dit behoorde overigens, lang voor de explicitering van het concept van de 'terugtrekkende overheid', tot het domein van de faculteiten gerekend te worden. Uit de Memorie van Toelichting bij de begroting van 1972 blijkt echter ook dat een herstructurering noodzakelijk werd geacht: 'Het keerpunt is het inzicht dat verwezenlijking van de eerste doelstelling van het onderwijs, namelijk voor een steeds groter, steeds breder samengestelde groep uit ons volk optimale ontplooiingskansen te bieden, niet langer kan worden nagestreefd in de structuren, noch met de beleidsinstrumenten waarover overheid en onderwijsinstellingen thans beschikken.'

Onder minister Van Kemenade verdween het wetenschappelijk onderwijs als prioriteitsgebied. Een spectaculaire groei werd uitgesloten geacht en een 'restrictief middelenbeleid' werd noodzakelijk geacht onder verwijzing naar een verzadiging van de arbeidsmarkt. In de Memorie van Toelichting op de begroting 1975 staat vervolgens een belangrijke inperking van het externe democratiseringsbeginsel. Het recht op een specifieke opleiding op elk niveau of op specifieke beroepsuitoefening zou niet ontleend kunnen worden aan het algemene recht op vorming en opleiding. Hiermee werd tevens de economische onderbouwing van de deelnamedoelstelling opgegeven, die gezien de groeiende aantallen afgestudeerden en het dreigende overschot niet meer functioneel werd geacht.

Er is derhalve slechts in een betrekkelijk korte periode, van ca. 1970-1975, sprake van een expliciet geformuleerde doelstelling van externe democratisering in centrale beleidsstukken. Deze periode valt samen met het wegvallen van de economische noodzaak tot stimulering van deelname en het inhoudelijk en politiek voorbereiden van structurele ingrepen ter beheersing van het systeem.

6. Vierde periode: 1975-heden: beheersing van uitgaven

In 1979 verklaarde minister Pais bij de prioriteitenbepaling in het beleid dat het beleid erop gericht is 'om met inachtneming van de reële nullijn, het hoger onderwijs voor allen die daartoe de capaciteit hebben toegankelijk te maken' (MvT, begroting 1979). In 1983 stelde minister Deetman bij de algemene beschouwingen vast, dat de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen meer dan ooit in het teken stond van de noodzaak tot kostenbeheersing en vermindering van de uitgaven in de collectieve sector. Wat betreft de besteding van de middelen kan worden gemeld dat

de uitgaven in 1975 hun hoogtepunt bereikten, als hoogste percentage van het nationaal inkomen. Daarna lag de nadruk in het beleid om de snel stijgende kosten in het gareel te houden. In de Nota Hoger Onderwijs in de Toekomst (HOT-nota) (MOW, 1975) werd gesteld dat een groeiend deelnamepercentage aan hoger onderwijs alleen nog mogelijk is bij verlaging van de gemiddelde kosten per student. Dat zou onder andere moeten gebeuren door programma-differentiatie, allocatie van studenten, schaalvergroting en vergroting van de flexibiliteit in de structuur van het onderwijs. Vanaf ongeveer 1980 werd kostenbeheersing een allesoverheersend thema. Daardoor ontstonden capaciteitsproblemen (geen onbeperkte groei), werd een rem gezet op bouwactiviteiten en probeerde men de kosten per student omlaag te brengen, ondermeer door verschuiving van de instroom naar minder dure studierichtingen te bewerkstelligen. Verder is de Open Universiteit opgericht teneinde het tweede kans onderwijs vorm te geven naar buitenlands model. Het is duidelijk dat in deze periode de externe democratisering als beleidsthema naar de achtergrond verdween ten gunste van de kostenbeheersing en ombuigingen van de O&W-begroting. In de HOT-nota van Van Kemenade noch in de nota Hoger Onderwijs voor Velen (HOVV) van Pais wordt met enig woord gerept over specifiek beleid ten aanzien van de externe democratisering.

Het is dan enige tijd stil rond het gelijke kansen thema in het hoger onderwijs, ten gunste van bijvoorbeeld emancipatiebeleid, volwassenen-educatie en een achterstandsbeleid in het primair en secundair onderwijs. Verassenderwijs komt de laatste jaren de terminologie van de externe democratisering weer terug in diverse beleidsdocumenten. In het HOOP 1988 staan als doelstellingen vermeld:

- ‘individuele aanspraken op het volgen van hoger onderwijs niet afhankelijk maken van sociale achtergrond of de beschikbaarheid van particuliere koopkracht, maar uitsluitend van geschiktheid zoals die tot uitdrukking komt in formele kwalificaties;
- het respecteren van individuele keuzevrijheid met betrekking tot de beslissingen aangaande soort, studierichting en instelling van hoger onderwijs;
- het (doen) bevredigen van maatschappelijke behoeften aan afgestudeerden van het hoger onderwijs, kwalitatief en kwantitatief, op passende wijze.’

(MOW, 1988).

In deze tekst is duidelijk de nevenschikking van drie belangrijke politieke waarden te herkennen: rechtvaardigheid, vrijheid en economische efficiëntie. In verband hiermee moet worden opgemerkt dat met de introductie van

de 'terugtrekkende overheid' ook verschillende belangrijke en vaak niet compatibele doelen en waarden tegelijkertijd in de centrale beleidsstukken worden benadrukt. Aan de onderwijsinstellingen valt daarbij de ondankbare taak toe aan deze opgave te voldoen.

Thans is als expliciete doelstelling geformuleerd in de Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek: 'De algemene doelstelling (...) strekt ertoe Nederland te laten beschikken over hoogwaardig onderwijs en onderzoek dat voorziet in de individuele behoeften aan initieel hoger onderwijs, afhankelijk van de intellectuele en fysieke mogelijkheden en onafhankelijk van de inkomenspositie van de studenten' (MOW, 1989). De formulering 'niet afhankelijk van sociale achtergrond' is in het jongste wetsvoorstel derhalve niet meer teruggekeerd. Niettemin wordt sporadisch zorg uitgedrukt om de positie van de lagere milieus. 'De deelname aan het hoger onderwijs van kinderen uit hogere sociale milieus is nog steeds veel hoger dan van kinderen uit lagere milieus. In deze achterstand van de lagere milieus lijkt weinig verbetering te komen' (Ontwerp-HOOP, MOW, 1987). 'Veel talent gaat onnodig verloren terwijl de maatschappij in toenemende mate behoefte heeft aan hoger opgeleiden; uit de ongelijke onderwijsdeelname vloeit een grote mate van maatschappelijke ongelijkheid voort, zoals gekenmerkt wordt door inkomen, sociale status, geringere maatschappelijke participatie, toenemende kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt. Ongewild lijkt onderwijs op deze wijze maatschappelijke ongelijkheid te bestendigen' (HOOP, MOW, 1988). Deze formuleringen nemen niet weg dat deze zinssneden in de context staan van de signalering van een groot vraagoverschot van academici, waarmee het HOOP 1988 in elk geval duidelijk maakt dat de economische doelstelling hoog in de prioriteit staat.⁶ De groeiende deelname van vrouwen wordt met instemming op de voet gevolgd. Omtrent de positie van etnische groepen, die tot nu toe in de hoger onderwijs beleidsnota's niet aan bod kwam, wordt gesteld (HOOP, 1990) dat het huidige zeer lage deelnamepercentage waarschijnlijk snel zal stijgen, gezien soortgelijke ontwikkelingen in het Amerikaanse onderwijs.

De beleidsmaatregelen op het betrokken terrein zijn over de gehele periode wezenlijk dezelfde gebleven en betroffen vooral het wegnemen van financiële belemmeringen – de laatste decennia vooral door middel van het instrument van de studiefinanciering. Het merkwaardige in de wens tot algemene deelnamestimulering is niet zozeer dat de economische doelstelling zo duidelijk op de voorgrond treedt, maar wel dat deze doelstelling niet zo voor de hand ligt gezien de cijfers die in datzelfde HOOP gepresenteerd worden. Alleen voor de sectoren hbo-technisch en hbo-economisch worden

aanbodtekorten in het jaar 2000 voorzien (HOOP, 1988). Zelfs déze tekorten verdwijnen bij herberekening (HOOP, 1990). Voor de lage ramingen (waarin afnemende groei in de publieke sector wordt voorzien) naderen de aanbodstekorten van academici zelfs de dertig procent. In dit verband is nog een sleutelpassage te vinden: 'Hieraan zij met nadruk toegevoegd dat *tekorten* in meerdere mate een voorwerp van zorg zijn dan *overschotten*, voor zover deze zich althans niet voordoen in studierichtingen met zeer beperkte beroepsmogelijkheden. De noodzaak tot aanmoediging van de onderwijsvraag in studierichtingen waarin tekorten dreigen houdt niet in dat de vraag naar onderwijs in studierichtingen met een geringe fuikwerking' navenant zou worden ontmoedigd'. Het beleid is daarmee geen afgeleide van de huidige arbeidsmarktsituatie (HOOP, 1990).

De conclusie uit dit overzicht van het overheidsbeleid moet zijn dat slechts in een beperkte periode, namelijk van 1969-1975 sprake is geweest van een expliciet geformuleerd beleidsstreven naar externe democratisering. In de overige periodes ging het vooral om stimulering van de algemene deelname aan het hoger onderwijs, vanuit een verondersteld vraagoverschot in de toekomst en vanuit de gedachte dat van algemene maatregelen ook lagere milieus zouden kunnen profiteren. Algemene maatregelen voor specifieke groepen betekenen echter ondoelmatig beleid (Van Dijk, 1980).

Het beleidsstreven is ook thans nog gericht op het vergroten van de algemene toegankelijkheid, gelegitimeerd vanuit het primaat van een economische doelstelling. Vanuit de gedachte van 'hoger onderwijs voor velen' probeert men de student slechts zo weinig mogelijk belemmeringen in de weg te leggen (HOAK-nota, MOW, 1985). De politiek-ideologische doelstelling rond de deelnamevergroting uit lagere milieus is latent aanwezig, blijft zwak geformuleerd en wordt niet nader uitgewerkt in beleidsvoorstellen.

Bijzondere aandacht voor selectieve processen in het hoger onderwijs ontbreekt. Er wordt bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan verschillen tussen studierichtingen in uitval, rendement en studieduur. Evenmin kunnen specifieke programma's of maatregelen in de sfeer van stimulering of verhoogde begeleidingsaandacht worden gesignaleerd.⁸

Formulering en aangrijpingspunten van beleid liggen op het niveau van het totale stelsel en afgekondigde maatregelen gelden algemeen en uniform. Reden daarvoor is dat men gedetailleerde sturing onwenselijk acht en overigens het te voeren beleid aan de instellingen overlaat: 'Het voor de verwezenlijking van deze desiderata vereiste beleid is primair een zaak van de instellingen. Zij zullen er, ieder voor zich en vooral ook gezamenlijk,

voor moeten zorgen dat de inhoud, structuur en capaciteit van het onderwijsaanbod de genoemde doelen dienen' (HOOP, MOW, 1988).

Dit alles roept de vraag op hoe het nu gesteld is met de feitelijke toegankelijkheid van het hoger onderwijs en of het hoger onderwijsbeleid werkelijk een bijdrage levert aan de vermindering van de ongelijke deelname.

7. De toegankelijkheid van het hoger onderwijs

In het algemeen zijn beleidseffecten moeilijk te scheiden van effecten van meer autonome ontwikkelingen op sociaal-cultureel en economisch terrein. Vastgesteld is dat het basis- en voortgezet onderwijs sterker zijn gemeritocratiseerd, maar dat de leerprestaties waarop loopbaanbeslissingen worden gebaseerd meer samenhangen met ouderlijk milieu dan vroeger het geval was (Dronkers, 1986, 1988). Het is derhalve van belang vast te stellen hoe groot het aandeel is van de lagere milieus aan het hoger onderwijs en hoe hun verdere loopbanen eruit zien.

In het algemeen kan men niet onverdeeld tevreden zijn met de verworvenheden van het ongelijkheidsbeleid van de afgelopen decennia – noch in de verdeling van de onderwijsvoorziening zelf, noch wat betreft de ontwikkelingen in intergenerationele mobiliteit. De beoogde verschuivingen in de richting van externe democratisering zijn, zoals ook toegegeven door het Ministerie zelf (Ontwerp-HOOP 1987; HOOP, 1988), niet of nauwelijks bereikt.

7.1. De inclusiviteit van het hoger onderwijs in de laatste decennia

De deelname aan het hoger onderwijs is de laatste decennia explosief gestegen en groeit nog altijd. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het totaal aantal ingeschrevenen bij het wetenschappelijk onderwijs bijna acht keer zo groot geworden, van 22 000 in 1945 tot meer dan 171 000 in 1989 (CBS, 1985, 1990). Verklaring hiervoor is nog niet geleverd (Dronkers, 1989; Windolf, 1989). De rijksoverheid heeft vooral met de financiële gevolgen van de moeilijk voorspelbare stijging te maken en weet daar niet goed raad mee (HOOP, 1990).

De verdeling van de aantallen ingeschrevenen over de verschillende sectoren en studierichtingen vertoont bovendien grote fluctuaties, ook in het recente verleden. Sinds 1970 is het aantal eerstejaars vooral toegenomen bij de sectoren taal & cultuur (bijvoorbeeld Nederlands met 143,5%) en economie (met 80%). Andere groeiers zijn rechten (59,5%), en relatief jonge

studies als bedrijfskunde (695%) en bestuurskunde (347% sinds 1980). Afgenomen zijn de aantallen bij de sector gedrag & maatschappij (bijvoorbeeld met 47% bij pedagogiek en andragogie, en 59% bij sociologie) (berekend op basis van cijfers Ontwerp-HOOP, 1987, deel 2).

Wat betreft het relatieve aandeel van *mannen en vrouwen* in de studentenaantallen zijn eveneens grote fluctuaties te ontdekken. Het algemene beeld is dat van een gestaag groeiende deelname van vrouwen aan het hoger onderwijs (van 0% in 1890 tot 40,5% in 1988). De groei vond voornamelijk plaats na 1970 en in de alfa- en gammafaculteiten. Uit het grotere percentage vrouwelijke eerstejaars ten opzichte van het totaal aantal vrouwelijke studenten valt op te maken dat het aandeel van vrouwen nog steeds stijgt. Anderzijds blijft het aandeel vrouwen dat een diploma verwerft nog altijd achter bij de algemene percentuele deelname. Dit laatste percentage is echter wel meer dan verdubbeld na 1975.⁹ Typische mannenstudies zijn de technische wetenschappen, economie, en wiskunde en natuurwetenschappen (electrotechniek trekt 2% van het totaal aantal studenten in Nederland, maar telt thans slechts 2% vrouwelijke studenten). Typische vrouwenstudies zijn psychologie, pedagogiek, andragogie en verschillende letterenstudies (een voorbeeld is de moderne taal frans met 84% vrouwelijke studenten). Vooral bij geneeskunde vinden we een opvallende verhoging van het aandeel vrouwen in de tijd. Sommige studies, als Nederlands en psychologie zijn ver boven de 50% deelname geschoten, een verschijnsel dat eerder in bijvoorbeeld Zweden viel waar te nemen hoewel men plafond-effecten verwachtte bij hogere deelnamepercentages (Cerych e.a., 1981). Uitval, doorstroming en diplomering bij vrouwelijke studenten vertonen eveneens verschillen met die van mannen (zie Reerink, 1988; CBS, 1983). Ten slotte blijken tussen instellingen aanzienlijke verschillen in aandeel van vrouwen in de studentenpopulatie voor te komen. Zo staan aan de Universiteit van Amsterdam gemiddeld meer vrouwen ingeschreven dan het landelijk gemiddelde per instelling (Vink, 1988).

Wat betreft de deelname uit *etnische groepen* is reeds opgemerkt dat deze in verhouding tot de omvang van deze groepen zeer gering is (HOOP, 1990). Door het Ministerie wordt gewaarschuwd voor een onverwacht grote groei van dit aandeel. Gezien het feit dat de problemen van deelname van deze groepen sterk blijken samen te hangen met sociaal-economische positie (Tesser, 1989) dienen de verwachtingen op dit punt echter niet te hoog gespannen te zijn. De mate van selectiviteit van het hoger onderwijsstelsel in Nederland is namelijk niet zodanig – zo zal uit de volgende paragrafen blijken – dat deze verwachtingen gerechtvaardigd zijn.

7.2. De selectiviteit: toegang en milieu van herkomst

Wiegersma (1989) schrijft in zijn jongste boek, over de schaalvergroting in het hoger onderwijs en het niveau van de instroom, dat van de vergrote instroom niet zozeer de lagere (arbeiders)milieus geprofiteerd hebben, maar vooral mannelijke studenten uit hogere en middelbare milieus. Hoewel deze opmerking – zoals in deze paragraaf zal blijken – hout snijdt worden voor deze uitspraak geen onderzoeksgegevens op tafel gelegd. Dat de vergrote instroom voor een groot deel uit mannen bestaat is overigens een onjuiste bewering, zoals we reeds uit bovenstaande cijfers hebben kunnen afleiden.

Uit de cijfers van tabel 1 blijkt een zeer geleidelijke groei van de deelname vanuit lagere milieus, in 40 jaar ongeveer een verdubbeling, hetgeen in betrekking tot de algemene deelnamegroei zeer gering is. Daarbij moet echter wel de steeds geringere omvang van de categorie ‘(on)geschoolde arbeiders’ binnen de beroepsbevolking in de beoordeling worden betrokken. De recrutering uit deze milieus is derhalve relatief meer dan verdubbeld.

Tabel 1. Deelname wetenschappelijk onderwijs uit lagere sociale milieus (in %)

jaar	t.o.v. totaal aantal ingeschrevenen w.o.	t.o.v. aantal eerstejaars
1936	6%	
1947	7%	
1950	8%	9%
1954	7%	
1958	8%	
1961	9%	11%
1964	10%	11%
1970		14%
1975		18%

Cijfers: CBS, Statistiek van het Wetenschappelijk Onderwijs, 1938-1952 (1954); 1965-'66 (1967); 1970-'71 (1972); 1950-1974 en 1974-1978 (1980)

Internationaal slaat Nederland eveneens een slecht figuur. Van vijftien Europese landen vormt Nederland wat betreft de deelname uit de arbeidersmilieus in 1961 de achterhoede met alleen Frankrijk (5,3%) en Zwitserland (3,7%) die nog lagere deelnamecijfers hebben (UNESCO, 1967).

Recente uitsplitsingen van ingeschreven studenten naar sociale herkomst zijn moeilijk te vinden. Het CBS houdt het milieugegeven sinds 1974 niet meer bij. Centrale inschrijvingsregistraties van de meeste instellingen voor

hoger onderwijs hebben nog wel lange tijd naar het beroep van de ouders gevraagd bij de inschrijving van studenten, maar men is niet meer verplicht dit in te vullen, waardoor de gegevens niet volledig zijn. Met de aldus verzamelde gegevens wordt bovendien weinig gedaan.

Grootschalige gegevens over deelname van verschillende maatschappelijke groepen in Nederland zijn derhalve slechts beperkt voorhanden. Het CBS publiceert regelmatig gegevens van het SMVO-cohort (leerlingen die in 1977 het lager onderwijs verlieten, in totaal 247 050 leerlingen). De gegevens omtrent de doorstroming van dit cohort naar verschillende typen vervolgonderwijs tonen, wat betreft de deelname aan het hoger onderwijs, enorme verschillen ten gunste van de hoge milieus (zie tabel 2).

Tabel 2. Deelname wetenschappelijk onderwijs naar omvang beroepsgroep (SMVO-cohort)*

	SMOVO-cohort omvang beroepsgroep		1985 deelname w.o.		1986 deelname w.o.	
	abs	%	% van beroeps- groep	% van totaal w.o.	% van beroeps- groep	% van totaal w.o.
hoog milieu (hogere employés)	22 502	9,1	15,3	26,8	13,8	26,7
laag milieu (geschoolde en ongeschoolde arbeiders)	77 286	31,3	2,1	12,8	1,9	12,8
totaal	247 050	100	5,2	100	4,7	100

* berekend op basis van cijfers CBS, mededelingen nr. 7865 en nr. 7886 (peildatum sept. 1985, resp. 1986)

Uit tabel 2 (waarin alleen de hoogste en de laagste beroepscategorieën uit het cohort zijn opgenomen) blijkt dat de deelname uit de hoge beroepscategorieën (15,3%) verhoudingsgewijs meer dan zeven keer zo groot is als uit de lagere categorieën (2,1%) (in 1985), een enorme disproportionele verdeling derhalve. Dit leidt ertoe dat meer dan een kwart van alle wetenschappelijk onderwijs-studenten uit een hoog milieu afkomstig is, terwijl de omvang van de beroepsgroep slechts 9% is. Aangezien de cijfers afkomstig zijn uit een leeftijdscohort gaat het hier om de directe instroom. Wil men de selectiviteit van het wetenschappelijk onderwijs vast stellen, dan dient echter ook de overige deelname aan het wetenschappelijk onderwijs

(bijvoorbeeld indirecte instroom, colloquium doctum) verdisconteerd te worden, aangezien deze groepen niet in bovenstaande deelnamecijfers zijn opgenomen. Onder deze 'onderwijsstapelaars' blijken zich naar verhouding veel studenten uit lagere milieus te bevinden (De Jong, 1990). Evenmin kunnen we selectiviteitsverschuivingen over de tijd (van verschillende cohorten) uit deze gegevens afleiden, zodat geen gegevens beschikbaar zijn over de stabiliteit van de verdeling. De cijfers laten wel een bescheiden analyse toe van het verschil tussen 1985 en 1986 op eventuele milieuspecifieke uitval per beroepscategorie (zie tabel 3).

Tabel 3. Uitval uit het wetenschappelijk onderwijs per beroepscategorie (1985-1986) (SMVO-cohort)*

	<i>aantal in w.o. (1985)</i>	<i>uitval (abs.) (1986)</i>	<i>% t.o.v. 1985</i>
<i>laag milieu</i>			
ongeschoold	389	71	18,2%
geschoold	1257	84	6,7%
<i>hoog milieu</i>	3443	338	9,8%

* berekend uit cijfers CBS mededelingen nr. 7865 en nr. 7886

Uit de percentages van tabel 3 blijkt dat het uitvalpercentage voor studenten uit hoge milieus (9,8%) ligt tussen dat van studenten van ongeschoolde arbeiders (18,2%) en geschoolde arbeiders (6,7%). Hieruit kan in elk geval niet de conclusie worden getrokken, althans niet op dit geaggregeerde niveau, dat het wetenschappelijk onderwijs milieu-selectieve uitval kent.

Slechts mondjasmaat kunnen we beschikken over kleinschalige gegevens. Uit het onderzoek van Vink (1986, 1988) komt naar voren dat er aan de Universiteit van Amsterdam nog weinig veranderd zou zijn sinds 1965. In dat jaar kwam 9,3% van de studenten uit een (geschoold) arbeidersgezin, terwijl dit percentage in 1985 9,1% bedraagt (het aandeel van het betreffende beroepsniveau in de mannelijke beroepsbevolking is 35,3% in 1975).

Uit gezinnen met vaders uit de hogere beroepen (slechts 5% aandeel mannelijke beroepsbevolking) komt in 1965 45,7% en in 1985 42,7% van de studenten. Vink concludeert op grond van deze cijfers dat de samenstelling van het studentenbestand wat betreft sociale herkomst in de onderzochte twintig jaar geen wijzigingen heeft ondergaan. Daar valt echter tegen in te brengen dat zij niet de verschuivingen in de omvang van de beroepspopulaties in de beschouwing betrokken heeft. Het aandeel van de

handarbeiders binnen de bevolking in loondienst is vanaf 1960 trendmatig teruggelopen van 62% naar 39% in 1985. Dit gaat bovendien gepaard met een daling van het gemiddelde functieniveau van de handarbeid gedurende de jaren 1960-1977 (Huijgen, 1989). Indien deze verschuivingen in de omvang van de categorie geschoolde en ongeschoolde arbeid in de overweging betrokken worden kan men niet meer spreken van een gelijkblijvend aandeel van lage milieus aan het wetenschappelijk onderwijs. Dan is sprake van een zekere vermindering van selectiviteit. Thans nemen verhoudingsgewijs meer kinderen uit arbeidersgezinnen deel aan het wetenschappelijk onderwijs dan decennia geleden.¹⁰

Het is tevens mogelijk het materiaal van Vink en Reerink op sectorniveau te analyseren, zoals in tabel 4 is gedaan voor enkele sectoren.

Tabel 4. Percentage eerst ingeschrevenen bij het wetenschappelijk onderwijs, per studierichting, sekse, sociale herkomst (laag/hoog milieu), bij KUN en UvA

		KUN				UvA	
		1967* N = 1910		1973* N = 2473		1965/'85** N = 670 (vr) N = 1004 (m)	
		<i>laag milieu</i>	<i>hoog milieu</i>	<i>laag milieu</i>	<i>hoog milieu</i>	<i>laag milieu</i>	<i>hoog milieu</i>
sociale wet.	V	6	29	22	30	11,4	39,5
	M	24	19	29	22	15,6	32,1
medische wet.	V	17	37	19	35	8,2	61,2
	M	16	33	23	34	4,0	57,0
rechtsgeleerd- heid	V	16	29	23	24	5,8	50,0
	M	26	22	28	22	4,3	42,0
letteren	V	10	34	22	31	8,3	47,4
	M	28	21	31	24	13,5	38,9
economie	V	-	-	-	-	10,5	68,4
	M	-	-	-	-	9,0	42,8
wiskunde + natuurwet.	V	17	27	22	41	6,9	41,4
	M	28	14	33	23	13,5	36,9

* cijfers Reerink(1988)

** cijfers Vink (1986)

Opvallend is in de eerste plaats het grote verschil tussen de instellingen

Aan de KUN zou de deelname van de lagere milieus over de gehele linie aanzienlijk hoger zijn, en die van de hogere milieus geringer dan aan de UvA. Aan de KUN blijken in vergelijking met de landelijke cijfers (zie tabel 1) veel meer mensen uit de midden- en lagere milieus te studeren. Dit kan een instellingseffect zijn, maar ook de enigszins verschillende milieu-indeling kan hier een rol spelen.¹¹ Forse verschillen tussen KUN en UvA blijken echter ook uit CBS materiaal (CBS, 1971). Aan de KUN is het aandeel van de hogere milieus in vergelijking met de UvA gemiddeld lager (22% versus 38%), en van de middelbare en lagere milieus hoger (60% versus 49%, respectievelijk, 18% versus 14%).

In de tweede plaats is een groot verschil tussen de instellingen in sociale herkomst bij rechtsgeleerdheid te constateren (bij de UvA gaapt een grote kloof, die bij de KUN afwezig is) en een inversie vrouw/man wat betreft milieuparticipatie bij wiskunde/natuurwetenschappen, sociale wetenschappen en letteren.

Overeenkomstig patroon is het grote milieuverschil in deelname aan de medische studierichting (en voor UvA ook voor economie) en het relatieve geringe milieuverschil bij sociale wetenschappen.

De cijfers van de KUN laten ook een verschuiving over de tijd zien. Zo is bij rechtsgeleerdheid (m) en de medische richtingen en sociale wetenschappen (m) weinig veranderd in deelname. Relatief veel veranderingen bij sociale wetenschappen (v), letteren (v) en rechtsgeleerdheid (v), waar de deelname uit lage milieus sterk gegroeid is. De gemiddelde toename van vrouwelijke studenten uit de lagere milieus is sterker gegroeid dan de deelname van mannen uit die categorie, namelijk gemiddeld 11% tegen 5% groei. Hier wijkt het onderzoek van Reerink dus sterk af van dat van Vink.

De conclusie is dat universitair onderwijs in Nederland nog altijd relatief gesloten is voor lagere milieus. Slechts ca. 2% uit de overeenkomstige beroepsgroep stroomt direct door naar het wetenschappelijk onderwijs en maakt daarmee ca. 13% van het totaal aantal studenten uit. Met indirecte instroom erbij ligt dit percentage nog enkele procentpunten hoger. Ondanks de enorme expansie van de afgelopen decennia lijken de deelnameverhoudingen relatief weinig veranderd, doch niet zo weinig als Vink wel suggereert. Ook bestaan aanzienlijke deelnameverschillen uit sociale categorieën per studierichting. De patronen zijn per instelling niet dezelfde. Omtrent de verschuivingen van deelnamepatronen over de tijd spreken de beschikbare cijfers elkaar tegen. Enige vermindering van selectiviteit mag op grond van het materiaal worden verondersteld. Sociale wetenschappen, letteren en de exacte richtingen zijn relatief het meest toegankelijk voor deelnemers uit de

lagere milieus; geneeskunde, rechtsgeleerdheid en economie zijn op dit punt het meest selectief.

7.3. Milieuspecifieke deelname in het buitenland

Hoewel ook buitenlandse cijfers met betrekking tot ongelijke deelname schaars zijn, kan uit beschikbaar materiaal worden afgeleid dat de selectiviteit van het hoger onderwijs een algemeen verschijnsel is. Wat betreft het verleden laat Ringer (1979) zien dat in vele landen de studentenaantallen reeds voor de Tweede Wereldoorlog stegen, dat in de periode tussen 1945 en 1960 sprake was van een scherpe stijging en van een 'explosie' na 1960. Uit de gegevens die de tijdsperiode van ongeveer een eeuw beslaan (speciaal gericht op Duitsland en Frankrijk) valt af te leiden dat de verhoogde deelname niet geleid heeft tot verbeteringen van de sociale spreiding in onderwijskansen. Anderson (1975) presenteert data van voor of omstreeks de Tweede Wereldoorlog uit vier verschillende landen: de Verenigde Staten, Duitsland, Zweden en Spanje. In deze landen worden grote en contrasterende verschillen geconstateerd in onderwijsdeelname naar sociale achtergrond. Anderson concludeert dat de spreiding van de bevolking in een bepaald land over de diverse beroeps categorieën geen juiste voorspelling toelaat van de toelatingskansen van jongeren uit die groepen. Elk land kent zijn eigen tradities als het om deelnamepatronen gaat.¹² Er bestaat derhalve diversiteit in sociale selectie in het hoger onderwijs.

In vergelijking met de pogingen die in sommige landen zijn ondernomen om het hoger onderwijs te democratiseren steken de Nederlandse beleidsintenties en uitvoeringsmaatregelen nogal pover af. In verschillende landen zijn reeds decennia geleden maatregelen doorgevoerd in wetgeving en structuur van het hoger onderwijs, vaak in combinatie met een herstructurering in het voortgezet onderwijs. Daarbij werd van verschillende modellen uitgegaan. Twee belangrijke modellen zijn het (inter-institutionele) 'differentiatiemodel' en het 'integratiemodel'.

Het differentiatiemodel werd in de jaren zeventig in de Verenigde Staten sterk gepropageerd, met als belangrijke voorziening de 'Community Colleges' (Karabel, 1981). De twee-jarige Community Colleges zijn bedoeld om te fungeren als een belangrijke laagdrempelige voorziening in het hoger onderwijs. In 1985 recruteerden zij 36% van alle hoger onderwijs-studenten. Community Colleges werden gezien als een effectieve democratiserings-agent door hun toegankelijkheid voor lage sociaal economische groepen en minderheden. De laatste jaren komt echter steeds meer kritiek op de Community Colleges los juist vanwege hun vermeende klassereproducerende

karakter (Hoffnung & Sack, 1981; Ginsburg & Giles, 1984; Dougherty, 1986). Zij vervullen niet die functie die ze wordt toegedacht, namelijk als entree voor achtergestelden tot het hoger onderwijs. Deze groepen krijgen entree tot een vorm van onderwijs die weliswaar de status van hoger onderwijs bezit, maar die een problematische aansluiting geeft op meer prestigieuze vormen van hoger onderwijs en beroeps carrières. Juist de eigenschappen die ze aantrekkelijk maken voor deze groepen (lage kosten, geen campus, verschillende niet-academische programma's) maken de aansluiting met het overig hoger onderwijs voor de studenten moeilijk en wel zodanig dat sprake is van een – ceteris paribus – instellingseffect. Brint en Karabel (1989) spreken over fragmentatie van de lagere socio-economische groepen en de Community Colleges legitimeren daarmee de bestaande ongelijkheid.

Tegenover het differentiatie model is het 'integratie model' gezet, waar differentiatie intra-institutioneel werd vormgegeven (voorbeelden zijn het hoger onderwijs in Zweden, de Bondsrepubliek met de 'Gesamthochschule' en op instellingsniveau de City University of New York, CUNY). In deze landen is getracht door middel van een integraal model van het hoger onderwijs aan studenten met verschillende achtergronden studiemogelijkheden te bieden met verschillende eindtermen en gerichtheid. Het onderwijs wordt binnen één instelling gecombineerd en poogt tegemoet te komen aan de heterogeniteit in sociale achtergrond en aan de verschillen in vooropleiding van studenten. De gedachte erachter is dat een verticale structuur (bijvoorbeeld een inter-institutionele scheiding) nadelig werkt voor achterstandsgroepen. De grote keuze- en transfermogelijkheid en het effectief budgetgebruik moet deze groepen ten goede komen (Hermanns e.a., 1983).

Hoewel op onderdelen resultaten geboekt zijn blijken de opbrengsten van deze pogingen niet onverdeeld positief. Zo blijven minderheden binnen het New Yorkse CUNY kampen met een cumulatieve achterstand (Murtha & Kaufman, 1983; Teichler, 1983; Lavin e.a., 1989). In de VS hebben de belangrijkste universiteiten en de betere 'Liberal Arts' Colleges in reactie op maatregelen die een grotere bereidbaarheid beoogden hun selectie geïntensiveerd. Voor personen uit lagere sociale groepen bleek het Amerikaanse systeem niet meritocratisch (Thomas e.a., 1979). In Zweden blijven ook binnen de studentenpopulaties sociale verschillen bestaan en blijkt het Zweedse onderwijs nog steeds milieu-afhankelijk (Kim, 1983; Premfors, 1983; Jones, 1985; Vogel e.a., 1988). Een toelatingsregeling bestaande uit één set van regels blijkt niet voldoende – zelfs niet in combinatie met diepgaande hervorming van het secundair onderwijs – om studenten van uiteenlopende sociale en onderwijskundige achtergrond over een grote breedte

van onderwijsvoorzieningen te verdelen. Wel blijkt het mogelijk zonder onacceptabel verlies aan kwaliteit en efficiency een integratief hoger onderwijsstelsel met 'gedemocratiseerde' toelatingsregels naar tevredenheid te laten functioneren (Tuijnman, 1990).

In Duitsland leidde de introductie van de Gesamthochschule tot een duaal systeem met de universiteiten, waarin vele statusconflicten een rol speelden. Gegevens omtrent doorstroming van studentcategorieën en verschillen met het universitair onderwijs dat naast de Gesamthochschule bleef bestaan zijn evenwel niet bekend. Op de Duitse universiteiten bestaan nog aanzienlijke verschillen in deelname naar sociaal milieu (Huber, 1990). Alleen uit Engeland komt een enigszins positief geluid. Rudd (1987) vergelijkt de recrutering voor het hoger onderwijs uit verschillende sociale klassen in Engeland tussen 1961 en 1981. Er is een groei in deelname te zien uit de hogere milieus, maar deze zijn ook gegroeid als aandeel van de totale bevolking. Uit de door Rudd gepresenteerde cijfers laat zich een selectiviteitsindex¹³ berekenen. De index gaat voor de hogere milieus in de periode 1961 tot 1981 enigszins omlaag, terwijl die voor de lagere milieus nagenoeg constant blijft, hetgeen op enige verlaging van selectiviteit duidt.

Husén (1987) meldt dat de betekenis van academische kwalificaties verschilt tussen ontwikkelingslanden en geïndustrialiseerde landen en tussen landen met centrale planning of met markteconomie. Deelname aan formele educatie is niettemin een van de belangrijkste determinanten van sociale differentiatie en sociale mobiliteit in alle maatschappijen onder verschillende sociale condities. Japan is een voorbeeld van een geïndustrialiseerd land met aanzienlijke sociale bias in participatie. In de Sovjet-Unie bleek de meeste participatie te komen uit de huizen van partijfunctionarissen en intelligentsia. Ook uit andere bronnen blijkt dat in de meeste Oostbloklanden de afstand tussen sociale groepen niet geringer is geworden en ongeveer even groot is als in Nederland (Peschar, 1987; Mach & Peschar, 1988; Van der Ploeg, 1989). Dit ondanks het gegeven dat in deze Oostbloklanden een aantal ontmoedigingsmaatregelen waren getroffen voor kinderen van de intelligentsia en hogere quota voor arbeiderskinderen waren vastgesteld bij de toegang tot het hoger onderwijs.

8. Discussie

De beoordeling van het op externe democratisering gerichte beleid is niet eenvoudig. Vele onderwijsexterne factoren spelen een rol. In tegenstelling tot hetgeen men zou verwachten in een periode van onderwijsexpansie

blijkt uit studies in vele landen dat het hoger onderwijs nog altijd relatief gesloten is voor lagere milieus. De deelname aan het hoger onderwijs is in de afgelopen decennia enorm gestegen, maar de externe democratisering is daarbij sterk achtergebleven, met uitzondering van de gestegen deelname van vrouwen. De wisselende nadruk in het onderwijsbeleid op het bevorderen van externe democratisering blijkt onafhankelijk van ontwikkelingen in de toegankelijkheid en ongelijke deelname van lagere sociale milieus tot stand te komen. De belangrijkste legitimatie van beleid lag en ligt in het halen van economische doelstellingen: het voldoen aan de verwachte vraag naar academici. Slechts in een betrekkelijk korte periode, van ca. 1969-1975 is sprake van een expliciet streven gericht op externe democratisering. Het beleid is daarmee overwegend als utilitair te karakteriseren.

Ook kwam de externe democratisering opnieuw terug als thema in de beleidsnota's van eind jaren tachtig, hoewel omtrent de ongelijke kansen die samenhangen met sociaal-economische achtergrond berustend wordt gesteld dat dit een probleem blijft (Ontwerp-HOOP, 1987). Recentelijk wordt gewezen op de deelname-achterstand die etnische groepen hebben (Ontwerp HOOP, 1990).

Wat betreft de beleidsinstrumentatie is een eenzijdige nadruk op algemene deelnameverhoging en op het wegnemen van financiële belemmeringen te constateren en weinig tot geen gericht beleid, behalve het beleid dat beoogt de capaciteit van het stelsel te vergroten. Ten aanzien van externe democratisering is dit beleid op zijn minst ondoelmatig en zouden gerichtere maatregelen overwogen dienen te worden.

Ten slotte kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse beleidsmaatregelen in vergelijking met maatregelen in het buitenland beperkt in omvang zijn. Nog altijd wordt door de minister het streven naar algemene vergroting van de deelname in diverse nota's uitgedrukt, overigens niet tot genoegen van iedereen (bijvoorbeeld Nederlands Gesprekscentrum, 1987; ARHO, 1988; OESO, 1990). Uit onverwachte hoek komt enig verzet van de Wiardi Beckman Stichting (Cohen, 1990) die veel meer specifieke ingangseisen wenst te stellen in combinatie met een gedifferentieerd stelstel. Tot nu toe is men ervan uitgegaan dat de toegang tot het zogenaamde uniformiteitsmodel (het wetenschappelijk onderwijs kent één cursusduur en één uitstroomniveau voor alle studies) de beste kansen biedt aan achtergestelden. In de beleidsdiscussie komt sinds het verschijnen van de HOT-nota (MOW, 1975) differentiatie van het stelsel steeds meer naar voren als antwoord op de massificering. De gewenste uitstroom- en niveau-differentiatie binnen het stelsel lijkt niet zozeer voort te komen uit egalitaire motieven. Hier wordt ondermeer het argument van behoud of verhoging van kwaliteit

en de mogelijkheid tot excellentie aangedragen. Differentiatie kan wellicht tevens een functie ten behoeve van de externe democratisering vervullen. Indien die differentiatie zich echter ontwikkelt tot een verticale structuurdifferentiatie vormt de milieusegregerende werking daarvan een potentiële dreiging voor de gelijke kansen. Op grond van de gepresenteerde gegevens, en vooral die uit het buitenland, kan worden gesteld dat het vergroten van de toegankelijkheid en/of het doorvoeren van structuurveranderingen alleen niet voldoende zijn om de externe democratisering te bevorderen.

In het buitenland hebben pretentieuze onderwijsveranderingen naar het differentiatie-, maar vooral het integratiemodel laten zien hoe moeilijk het is veranderingen op het punt van de democratisering van het hoger onderwijs te bewerkstelligen. Het verwondert daarom niet dat in Nederland de inclusiviteit van het hoger onderwijssysteem de laatste decennia enorm is toegenomen, maar dat de vermindering van de selectiviteit daarbij ver is achtergebleven. Wel zijn er selectiviteitsverschillen tussen onderdelen van het onderwijssysteem zichtbaar waarop tot nu toe weinig acht geslagen wordt. Voortgezet egalitair beleid zou zich wellicht effectiever op het onderwijsaanbod kunnen richten, met specifieke stimulering en begeleiding van doelgroepen.

Noten

1. Deze formulering komt ook terug in het wetsvoorstel Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) (1989).
2. Uiteraard zijn op goede gronden andere periode-indelingen te maken, doch hier is specifiek gelet op deelnamestimulering en externe democratisering.
3. Hier baseren wij ons deels op een interne SCO-studie van Reisinger (1985). Een samenvatting van het interne rapport is in 1986 verschenen (Reisinger, 1986).
4. Hieronder wordt onder andere de problematiek van het aanpassingsproces bedoeld dat studenten die niet uit een academisch milieu komen en voor wie in het algemeen academische vorming het sterkst een ommekeer in hun geest en habitus zal betekenen, moeten ondergaan.
5. Voorbereiding tweede fase herziening Academisch Statuut, 23 juli 1963.
6. '... het totale volume aan hoger opgeleiden zal op de wat langere termijn op het vereiste peil moeten worden gebracht. Dat kan alleen door vergroting van de instroom en door beperking van de uitval. Dit vergt een vergroting van de groep van voor h.o. gekwalificeerden en van het percentage daarvan dat voor een hogere opleiding kiest. Hierbij zijn verbetering van het numeriek rendement in HAVO en VWO, voortgezette externe democratisering en vergroting van de deelname van vrouwen aan het h.o. relevante doelstellingen' (o.c.: 83 e.v.).
7. Onder fuikwerking wordt verstaan dat een studierichting opleidt voor een smalle beroepsuitoefening, bijvoorbeeld bij de tandartsopleiding.
8. In problematiserende zin wordt (voor het eerst) het verschil tussen studierichtingen bij studievoortgang en studiesucces aangeroerd in HOOP 1990 (p. 30).
9. Bron: Statistisch handboek CBS 1958, 1964, 1988; CBS mededelingen nr. 7892.
10. In bijlage 4 van Vink (1986) blijkt een dergelijke exercitie wel te zijn ondernomen op het CBS-materiaal. In de categorieën van de Arbeidskrachtentellingen komt de categorie 7 (am-

- bachts-, industrie-, transportberoepen en aanverwante functies) voor die in grote mate overeenkomt met de door haar gebruikte indeling van het ITS (beroepsgroep 1+2, (on)geschoolde arbeid). In tabel 3 van bijlage 4 ziet men dat de verhouding aandeel beroepsbevolking – percentage geleverde studenten stijgt van .30 (in 1975) naar .36 (in 1985).
11. In het onderzoek van Reerink zijn de 'lagere employé's' bij de lage milieus gerekend (zij gebruikt een driedeling laag-midden-hoog) terwijl de categorie 'lagere employé's' bij Vink apart gehanteerd wordt. In de categorie hoog milieu vallen in beide onderzoeken de hogere employé's.
 12. In het vooroorlogse Duitsland, dat zeer geïndustrialiseerd en geïurbaniseerd was, kwamen kinderen van industriële werknemers zelden in het h.o. (zelfs in Spanje lagen de percentages hoger. Voor handarbeiders bedroeg het slechts 4% van het proportionele quotum, tegen Zweden 29% en de VS 57%. Van 'witte boorden' gezinnen bevolkte in Spanje 500% en in Zweden en Duitsland 280% van het proportionele quotum het h.o.
 13. De selectiviteitsindex voor een bepaalde sociale categorie is het quotiënt van het percentage 1e jaars studenten wier ouders tot die categorie behoren en het omvangspercentage van de leeftijdsgroep van deze categorie ten opzichte van de totale populatie (zie Anderson, 1975).

Literatuur

- Adviesraad voor het Hoger Onderwijs (ARHO) (1988). *Toegang tot en selectie in het hoger onderwijs. Advies aan de minister*. Den Haag.
- Adviesraad voor het Hoger Onderwijs (ARHO) (1989). *Voorstudie voor een advies over studietoelagen en het stelsel van hoger onderwijs*. Den Haag.
- Anderson, Arnold C. (1975). *Expanding educational opportunities: conceptualization and measurement*. Higher Education, vol. 16 nr. 4, p. 393-408.
- Brint, Steven & Jerome Karabel (1989). *American education, meritocratic ideology, and the legitimization of inequality. The Community College and the problem of american exceptionalism*. Higher Education, 18, p. 725-735.
- CBS (1938). *Statistiek van het hoger onderwijs 1934/35-1936/37*. Rijksuitgeverij, Den Haag.
- CBS (1954). *Statistiek van het hoger onderwijs. Analyse van de groei van het aantal studenten 1938-1952*. Uitgeverij De Haan, Utrecht.
- CBS (1967). *Statistiek van het wetenschappelijk onderwijs, 1965/'66*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- CBS (1971). *Statistiek van het wetenschappelijk onderwijs, 1969/'70*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- CBS (1972). *Statistiek van het wetenschappelijk onderwijs, 1970/'71*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- CBS (1980). *Statistiek van het wetenschappelijk onderwijs, 1974-'75; waarin opgenomen 1950-1974 en 1974-1978*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- CBS (1983). *Statistiek van het wetenschappelijk onderwijs. Studieresultaten van de studentencohorten 1961-1963 en 1970*. 's-Gravenhage.
- CBS (1985). *40 jaar statistiek in reeks en grafiek*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- CBS (1990). *De ingeschrevenen bij het wetenschappelijk onderwijs in het studiejaar '89-'90*. CBS-mededelingen nr. 7907.
- Ceryck, L., S. Colton & J.P. Jallade (1981). *Student flows and expenditure in higher education, 1965-1979*. European Cultural Foundation, Institute of Education, Amsterdam.
- Cohen M.J. e.a. (1990). *Hoger onderwijs in de jaren negentig*. Wiardi Beckman Stichting.

- Commissie Dalmulder (1959). *Vraag en aanbod van academisch gevormden tot 1980*. Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.
- Commissie Reinink (1949). *Rapport van de Staatscommissie tot reorganisatie van het Hoger Onderwijs*. Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage.
- Commissie Statistisch Onderzoek van de Academische Raad (1968). *Aantallen academici tot 1980, aanbod en behoefte*. Academische Raad, 's-Gravenhage.
- Commissie Ontwikkeling Wetenschappelijk Onderwijs, (Cie De Moor) (1971). *Het overheidsbeleid inzake het tertiair onderwijs. Begrippen en uitgangspunten*. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij.
- Van Dijk, P.M.H. (1980). *Hoger onderwijsbeleid. Economische toetsing aan enkele doelstellingen*. (proefschrift).
- Dronkers, J. (1986). Onderwijs en sociale ongelijkheid. In: J.A. van Kemenade, N.A.J. Lagerweij, J.M.G. Leune & J.M.M. Ritzen, *Onderwijs, bestel en beleid 2A: onderwijs en samenleving*. Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Dronkers, J. (1988). Hoger onderwijs voor velen. Is de externe democratisering geslaagd? *Intermediair*, 24e jaargang, 27, p. 15-17.
- Dronkers, J. (1989). Veranderingen in samenleving en economie en de groei van de onderwijsdeelname sinds 1960. *Comenius*, nr. 33, p. 47-72.
- Dougherty, Kevin (1986). *The effects of Community Colleges: Aid or hindrance to socioeconomic attainment*. Department of sociology, Manhattanville College, New York, AERA-lezing, (ERIC ED 270175).
- Foppen, J.W. (1989). *Gistend beleid. Veertig jaar universitaire onderwijspolitiek*. VUGA, 's-Gravenhage p. 45-58.
- Ginsberg, Mark B. & Joanne R. Giles (1984). *Sponsored and contest modes of social reproduction in selective Community College programs*. Research in Higher Education, vol. 21, nr. 3, p. 281-299.
- Hermanns, H., U. Teichler & H. Wasser (red.) (1983). *The compleat university*. Schenkman Publishing Company Inc., Cambridge.
- Huber, L. (1990). *Disciplinary cultures and social reproduction*. European Journal of Education, vol. 25, no. 3, p. 241-261.
- Hoffnung, Robert J. & Allan L. Sack (1981). *Does Higher Education reduce or reproduce social class differences?* Schooling at Yale University, University of Connecticut and University of New Haven and student attitude and expectations regarding future work. Paper Eastern Psychological Association. Eric ED 221102. New York.
- Huijgen, F. (1989). Opleiding van werknemers en het niveau van hun werk. De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid 1960-1985. In: Gadourek I. en J. Peschar (ed.), *De open samenleving? Sociale veranderingen op het terrein van geloof, huwelijk, onderwijs en arbeid in Nederland*. Boekaflevering Mens en Maatschappij, jrg. 64, p. 79-106.
- Husèn, T. (1987). Higher education and social stratification, an international comparative study. *Fundamentals of educational planning*, 34. Unesco, Parijs.
- Jones, Bill (1985). Higher education and social mobility: the Swedish experience. *Adult Education*, vol. 58, nr. 3, p. 227-230.
- Jong, U. de (1990). *Een verkenning van het verschijnsel 'onderwijsstapelen' in het Wetenschappelijk Onderwijs*. Amsterdam, SCO-onderzoeksnotitie.
- Karabel, J. (1981). *The politics of federal Higher Education policymaking: 1945-1980*. Project on politics and inequality in american Higher Education. ERIC ED 223171. Cambridge (Mass.).
- Kemenade, J.A. van (1989). De vertellingen van mijnheer Peschar. *Socialisme en Democratie*, nr. 3, (met naschrift van J.L. Peschar).

- Kim, L. (1983). Admission to higher education in Sweden and its implications for integrated higher education. In: H. Hermanns et al. (red.), *The compleat University*.
- Koppen, J.K. (1987). *Evaluatie-onderzoek Wet Twee-fasenstructuur; deel B: Onderwijskundig Eindrapport*. Staatsdrukkerij, DOP, 's-Gravenhage.
- Lavin, David E. & Richard D. Alba (1983). Assessment of the open admissions policy at City University of New York. In: Hermanns e.a. (red.), *The compleat University*. Schenkman Publishing Company Inc., Cambridge.
- Lavin, David E., James Murtha & David Hyllegard (1989). *Open access Higher Education and work. A fourteen year follow-up of open admissions students and their labor market experiences*. Paper AERA, San Francisco.
- Lyon, E.S. (1988). Unequal opportunities: black minorities and acces to higher education. *Journal of Further and Higher Education*, vol. 12, nr. 3, p. 21-37.
- Mach, B.W. & J.L. Peschar (1988). Onderwijs over de grenzen? *Mens en Maatschappij*, 63, p. 117-140.
- Ministerie van Onderwijs (Kunsten) en Wetenschappen. *Memories van Toelichting. Memoiries van Antwoord bij de onderwijsbegrotingen, Handeling en vaste kamercommissie*, 1949, 1953, 1954, 1956, 1958, 1964, 1969, 1972, 1975.
- Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (1961). *Nota uitbreiding van het Wetenschappelijk Onderwijs* (Nota-Cals). 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975). *Nota Hoger Onderwijs in de Toekomst* (HOT-nota), Tweede kamerstuk 13733.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1985). *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (HOAK-nota). (Tweede Kamer '85-'86, nr. 19253). Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1987). *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan* (HOOP), Kerndocument en deel 2, Feiten en cijfers, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage p. 66.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1988). *Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan* (HOOP 1988), Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage p. 13, 40, 43, 79, 80, 87.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1989). *Wetsvoorstel Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek*. Kamerstuk 21073, vergaderjaar 1988-1989. SDU, Den Haag, p. 19.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1990). *Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 1990*. SDU, 's-Gravenhage p. 27, 29, 57, 63, 85, 86, 104.
- Murtha, James & Barry Kaufman (1983). Opportunity and achievement: An analysis of labor market experiences among recent graduates from the City University of New York. In: Hermanns e.a. (red.), *The compleat university*. Schenkman Publishing Company, Cambridge.
- OESO (1990). *Review van het Nederlandse onderwijsbeleid, Verslag en vragen van de door de OESO aangewezen experts*. MOW, DOP, p. 65.
- Peschar, J.L. (1987). *Zo vader – zo zoon, zo moeder – zo dochter? Vergelijkende analyses naar de processen van statusverwerving en onderwijsmobiliteit in Nederland, Hongarije en Polen*. Swets en Zeitlinger, Lisse.
- Peschar, J.L. (1989). *Hoe vertellen we het meneer van Kemenade? Over onderwijs en verdelingsvraagstukken*. *Socialisme en Democratie*, p. 42-46.
- Ploeg, Sierp W. van der (1989). Sociale reproductie in Tsjechoslowakije en Nederland. Een vergelijkend onderzoek. *Sociologische Gids*, 36, p. 382-397.
- Posthumus, K. (1968). *De universiteit, doelstellingen, functies en structuren*. Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage.
- Nederlands Gesprekscentrum (1987). *Naar een ondernemende universiteit*.

- RABAK-project (1975). *Ontwikkelingslijnen in aanbod en behoefte van academici tot 1990*. Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, kamerstuk 13323, zitting 1974-75, 24 februari 1975.
- Reerink, R. (1988). *Verschuivingen in deelname, rendement en beleving van de studie. Onderzoek naar de deelname en rendement van mannelijke en vrouwelijke studenten. Vergelijkend onderzoek naar achtergronden, kenmerken en studiegedrag van studentes in de studierichtingen geneeskunde en sociologie* (dissertatie). Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- Reisinger, R.F. (1986). *Arbeidsmarktverwachtingen en overheidsbeleid inzake de stimulering van de deelname aan het wetenschappelijk onderwijs*. SCO-rapport nr. 107, SCO, Amsterdam.
- Ringer, Fritz K. (1979). *Education and society in modern Europe*. Indiana University Press, Bloomington/London.
- Rudd, Ernest (1987). Students and social class. *Studies in Higher Education*, 12, p. 99-106.
- Teichler, U (1983). The possibilities and limits of structural reform in higher education – results of integration experiments in comparative perspective. In: Hermanns e.a. (red.), *The compleat University*.
- Tesser (1989). *ORD-bijdrage*.
- Thomas, Gail E., Karl L. Alexander & Bruce K. Eckland (1979). Access tot higher education: The importance of race, sex, social class, and academic credentials. *School Review* (The University of Chicago), p. 133-156.
- Tuijnman, A. (1990). Dilemmas of open admissions policy: Quality and efficiency in Swedish higher education. *Higher Education*, p. 443-457.
- UNESCO (1967). Comparative statistical data on access to higher education in Europe. Conference of Ministers of Education of European Member States on access to Higher Education (Viena, 20-25 november 1967).
- Vink, A.M.E. (1986). *Ontloken talent. Onderzoek naar de sociale herkomst van studenten aan de Universiteit van Amsterdam* (doctoraal scriptie). Sociologisch Instituut, Amsterdam.
- Vink, A.M.E. (1988). Ontloken talent. Studenten aan de Universiteit van Amsterdam: de sociale samenstelling (sociale herkomst en sekse) 1965-1985. *Mens en Maatschappij*, 63e jrg. no. 1, p 67-76.
- Vogel, J., L. Anderson, U. Davidsson & L. Häll (1988). *Inequality in Sweden. Trends and current situation*. Stockholm: Statistics Sweden.
- Wiegersma, S. (1989). *Innovatie van het hoger onderwijs*. Wolters-Noordhoff, Groningen, p. 58.
- Windolf, P. (1989). *Expansion und Differenzierung: die Hochschulen zwischen 1870 und 1985*. Lezing 11e EAIR-congres te Trier.