

# Internationale ontwikkelingen in onderwijsniveaus

K.J.M. Burger\*

**H**et opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking is vergelijkbaar met dat in Duitsland en Zweden, maar lager dan dat in de Verenigde Staten en Japan. De landen waar het opleidingsniveau al het hoogste is laten ook de sterkste stijging van het opleidingsniveau zien. De ontwikkeling in Nederland blijft hierbij achter. Om qua economische groei en participatiegraad niet (verder) achterop te raken zal in Nederland de aandacht vooral moeten worden gericht op het vergroten van het aantal mensen met ten minste een afgeronde middelbare beroepsopleiding.

Het onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking stijgt. Een stijgend opleidingsniveau wordt in het algemeen gezien als hetzij een voorwaarde voor verdere economische ontwikkeling, hetzij een gunstig effect van die ontwikkeling. In een recente studie van het NEI is de aard van de causale samenhang tussen onderwijsuitgaven en nationaal inkomen onderzocht<sup>1</sup>. De analyses in dit rapport vormen een ondersteuning voor de stelling dat onderwijs en economische groei samenhangen. Het duidelijkst is het verband van onderwijs naar economische groei. Het groeipotentieel wordt bepaald door de mate waarin men bereid en in staat is (betaald) werk te verrichten: door de participatiegraad. In hoeverre van deze bereidheid gebruik wordt gemaakt komt tot uitdrukking in het werkloosheidspercentage. Naarmate meer wordt geïnvesteerd in onderwijs zal de geneigdheid toenemen de geïnvesteerde uitgaven terug te verdienen door betaald werk. De kans dat van de getoonde bereidheid ook gebruik wordt gemaakt neemt toe naarmate niveau en richting van de opleiding van de aanbieders beter overeenstemmen met wat wordt gevraagd.

Een beeld van de ontwikkeling in het onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking (15-64 jaar) wordt gegeven in tabel 1. Er blijkt uit dat het aandeel in de bevolking dat niet meer heeft dan een voltooide eerste fase voortgezet onderwijs (basisonderwijs (bo), mavo, lager beroepsonderwijs (lbo)) in tien jaar tijd is gedaald van 63% naar 46%. Ook komt naar voren dat meer dan de helft van de bevolking een of andere vorm van beroepsvoorbereidend of beroepsgericht onderwijs heeft gevolgd. Tot deze onderwijsvormen worden dan gerekend lbo, mbo, hbo en leerlingwezenopleidingen. Bovendien is dit aandeel gestegen: van 61 naar 69 procent voor mannen en van 48 naar 64 procent voor vrouwen. De achterstand van vrouwen is niet geheel verdwenen maar wel kleiner geworden. Deze ontwikkeling zet zich nog steeds voort. Uit tabel 2, waarin de uitstroom in 1988 uit het voltijd onderwijs, gemeten naar laatstgenoten onderwijs, is opgenomen, blijkt dat vrouwen zijn ondervetegenwoordigd op het laagste en hoogste niveau en oververtegenwoordigd in het middenniveau. Tevens zijn ramingen van de uitstroom voor het jaar 2000 opgenomen, ontleend aan berekeningen van het Centraal Planbureau.

Tabel 1. Ontwikkeling in het onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking (15-64 jaar), in procenten

Onderwijsniveau	Mannen		Vrouwen	
	1979	1989	1979	1989
Basisonderwijs	26	17	36	23
Mavo	5	4	11	8
Lbo	24	19	24	21
Havo/vwo	3	4	3	4
Mbo/leerlingwezen	28	36	18	30
Hbo	9	14	6	13
Wo	4	6	1	2
Absoluut (x1.000)	3.885	4.467	3.881	4.407

Bron: CBS, Arbeidskrachtentelling, 1979; Enquête beroepsbevolking, 1989.

## Niveauvergelijking

Hoe verhoudt de verdeling naar onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking zich tot die van andere landen? Om daar uitspraken over te kunnen doen moeten onderwijsniveaus internationaal worden vergeleken. Dat is geen eenvoudige en zeker geen onomstreden zaak. Het gaat hierbij om vragen als: "is het Nederlandse hoger beroepsonderwijs kwalitatief vergelijkbaar met één tot drie jaar 'college' in de

\* De auteur is verbonden aan het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

1. J. de Koning, A. Gelderblom, M. Koss en R. Olieman, Soorten onderwijs en economische groei, NEI, 1990, hoofdstuk 5.

Verenigde Staten, met 'Fachhochschulabschluss' in Duitsland, en met 'junior college' en 'college of technology' in Japan.<sup>2</sup>

In de *Employment Outlook 1989* van de OESO is een hoofdstuk aan deze internationale vergelijkingen gewijd onder de titel "Educational attainment of the labour force", waarin deze en andere gelijkstellingen zijn opgenomen<sup>2</sup>. Voor Nederland werd in de genoemde publikatie gebruik gemaakt van gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) 1987. Inmiddels zijn echter (gecorrigeerde) gegevens beschikbaar over 1989, waarmee in het vervolg van dit artikel wordt gewerkt<sup>3</sup>.

In de *Employment Outlook 1989* worden vier niveaus onderscheiden, te weten niveau A: 'completed less than upper secondary education' (voor Nederland lbo- of mavo-diploma, dan wel minder), niveau B: 'completed upper secondary education' (mbo-, leerlingwezendiploma; havo- of vwo-diploma), niveau D: 'completed some post-secondary education, but not a university degree' (hbo-diploma) en niveau E: 'completed at least one university degree' (voor Nederland: wo-diploma). Van andere aard is het voor sommige landen eveneens onderscheiden niveau C: 'vocational, non-academic educational training'.

Het minimale onderwijsniveau dat noodzakelijk wordt geacht voordat de arbeidsmarkt kan worden betreden heeft de neiging naar boven te worden bijgesteld. Een voltooide opleiding op minstens secundair niveau voor iedereen is een internationaal breed onderschreven doelstelling. In Nederlandse termen betekent dit basisonderwijs (8 jaar), drie jaar basisvorming aangevuld tot minstens een mavo- of lbo-diploma, en liefst afgerond met een certificaat op het niveau van een opleiding primair leerlingwezen. Het aandeel in de bevolking van 20-64 jaar dat een hoger onderwijsniveau heeft dan het A-niveau, dus minstens niveau B, geeft een aanduiding van de mate waarin deze doelstelling per land is bereikt.

Welnu, 60 tot 80% van de bevolking van de Verenigde Staten, Zwitserland, Duitsland, Canada en Japan heeft een hoger opleidingsniveau dan niveau A. Een percentage tussen de 40 en 60 is van toepassing op Oostenrijk, Zweden, Nederland, Australië, Noorwegen en (nog net) het Verenigd Koninkrijk. Minder dan 40% (in casu rond de 30%) wordt gehaald door België, Spanje, Finland en Italië. In dit rijtje is Portugal hekkesluiser met slechts iets meer dan 10% van de bevolking op minstens B-niveau.

Neemt Nederland volgens deze indeling een redelijke middenpositie in, dat is niet het geval wanneer wordt gekeken naar de bevolking van 20-64 jaar met een universitaire opleiding (niveau E). De hoogste percentages – 16 tot 19 – worden gevonden in de Verenigde Staten, Noorwegen en Groot-Brittannië. Veel lager liggen de aandelen in Duitsland, Oostenrijk, Italië, Spanje, Portugal en Nederland. Niet meer dan drie tot vijf procent van de potentiële beroepsbevolking heeft dit niveau bereikt.

De rest van de vergeleken landen kent aandelen universitair opgeleiden van acht tot dertien procent. Japan bevindt zich ook in deze middengroep. Dit komt vooral doordat het aandeel vrouwen op E-niveau zeer laag is; het aandeel universitair opgeleide mannen is een van de hoogste. Ook voor Nederland

Onderwijsniveau	Mannen		Vrouwen	
	1988	2000	1988	2000
Bo; lbo, mavo z.d.	13	8	10	7
Lbo, mavo m.d.;				
mbo, havo/vwo z.d.	33	26	33	26
Mbo, havo/vwo m.d.;				
hbo, wo z.d.	31	35	40	37
Hbo m.d.	10	17	10	17
Wo m.d.	13	15	8	13
Totaal	100	100	100	100

z.d. = zonder diploma.

m.d. = met diploma.

Bron: CBS, *Onderwijsmatrix*, 1988; *Schoolverlatersbrief*, 1990.

geldt dat er een groot verschil is tussen de aandelen universitair opgeleide mannen en vrouwen, maar hier behoort, in scherp contrast tot Japan, ook het mannenaandeel tot een van de laagste.

Verdere clustering naar niveau, waarbij het B- en C-niveau en het D- en E-niveau worden samengevoegd, maakt het mogelijk tot een globale rangschikking van de zestien landen te komen (zie de linkerkolom van tabel 3). Gegeven de niveau-indeling door de OESO voeren de Verenigde Staten en Canada, voor zowel de mannelijke als de vrouwelijke bevolking de ranglijst aan. Daarnaast geldt dat er in deze landen nauwelijks verschil is in opleidingsniveau tussen mannen en vrouwen.

Aan de onderkant treffen we aan Portugal, Spanje en Italië, maar ook België en Finland kunnen tot deze groep worden gerekend.

De middengroep bestaat dan uit negen landen. De onderlinge verschillen zijn niet extreem groot. Wel is te constateren dat aan de bovenkant van de middengroep Japan en Zwitserland geplaatst kunnen worden, terwijl aan de onderkant Noorwegen en Groot-Brittannië thuishoren. Zeven van de negen landen kenmerken zich daarnaast door vrij grote verschillen in opleidingsniveau tussen mannen en vrouwen. De uitzonderingen hierop worden gevormd door Zweden en Australië.

### Niveauontwikkeling

In de genoemde OESO-publikatie is een vergelijking van de ontwikkeling van het onderwijsniveau in de tijd opgenomen voor tien landen. Nederland kan hieraan worden toegevoegd door gebruik te maken van de *Arbeidskrachtentelling 1979* en de *Enquête Beroepsbevolking 1989*.

Voor alle landen geldt dat het niveau, gemeten in het aandeel van de bevolking dat meer heeft behaald dan het A-niveau, is gestegen. Van belang is of de tendentie tot niveaustijging zich voortzet. Een aanwijzing daarvoor kan worden verkregen door het cijfermateriaal te splitsen naar leeftijdsgroepen.

2. OESO, *Employment Outlook 1989*, Parijs, juli 1989, op basis van materiaal verzameld door A. Van Adams en R. Goldfarb, The George Washington University, Washington D.C.

3. A.M.L. van Bastelaer en S.W.H.C. Loozen, Het onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking: uitkomsten van de enquête beroepsbevolking 1988 en 1989, in CBS, *Sociaal-economische maandstatistiek*, Supplement, 1990-4.

**Tabel 2. Uitstroom uit voltijd-onderwijs, gemeten naar laatstgenoten onderwijs, 1988 en 2000, in procenten**

**Tabel 3. Relatieve hoogte van de opleidingsniveaus van de (potentiële) beroepsbevolking en van de 20-24 jarigen in de OESO-landen**

(Potentiële) beroepsbevolking	20-24 jarigen
<b>Mannen</b>	
I. Verenigde Staten, Canada	Verenigde Staten, Canada, Japan, Oostenrijk
II. Zwitserland, Oostenrijk, Japan, Duitsland, Nederland, Zweden, Australië, Noorwegen, Groot-Brittannië	Zwitserland, Zweden, Spanje, Noorwegen, Duitsland, België, Australië, Groot-Brittannië
III. België, Finland, Spanje, Italië, Portugal	Nederland, Italië, Finland, Portugal
<b>Vrouwen</b>	
I. Verenigde Staten, Canada	Canada, Verenigde Staten, Japan
II. Zwitserland, Australië, Japan, Zweden, Nederland, Noorwegen, Duitsland, Groot-Brittannië	Zwitserland, Australië, Spanje, Zweden, België, Noorwegen, Duitsland, Oostenrijk, Nederland
III. Oostenrijk, België, Finland, Spanje, Italië, Portugal	Groot-Brittannië, Finland, Italië, Portugal

Indien de jongste leeftijdsgroep, bestaande uit de 20-24-jarigen, een duidelijk hoger opleidingsniveau heeft vergeleken met de totale bevolking of vergeleken met de oudste leeftijdsgroep (55-plussers), dan is dit een indicatie van het doorzetten van de onderwijsniveaustijging.

Daarbij moet het volgende worden bedacht. De groep 20-24-jarigen telt in de OESO-cijfers niet degenen die nog scholier of student zijn. Er mag daarom worden verwacht dat het aandeel hoog opgeleiden, het D- en E-niveau, relatief gering zal zijn, zodat het aandeel van degenen met een lager niveau navant groter zal zijn. Toch blijkt dit niet helemaal het geval te zijn. Niet alleen zijn er landen waar het aandeel universitair gediplomeerden binnen de groep 20-24-jarigen boven de 10% ligt (Verenigde Staten, België, Groot-Brittannië), naast landen waar dit aandeel minder is dan 1% (Nederland, Duitsland, Italië), ook zijn er landen waar het aandeel academici binnen de leeftijdsgroep 20-24-jarigen hoger is dan het overeenkomstige aandeel in de totale bevolking. Dit laatste geldt voor vrouwen tussen 20 en 25 jaar in België, Japan, Spanje en Zwitserland en duidt op een zeer snelle inhaalmanoeuvre door deze groep.

Het kan betekenen dat de waarde van de indeling naar niveau zoals door de OESO is gehanteerd in twijfel moet worden getrokken. Maar er kan ook een aanwijzing in zitten voor een laag rendement en een lange studieduur in landen die een zeer laag aandeel hoog opgeleiden in de jongste leeftijdsgroep hebben.

Wordt nu eerst de aandacht gericht op de ontwikkelingen van het complement van het A-niveau. Een stijging van dit niveau binnen een jonge leeftijdsgroep, vergeleken met de oudste leeftijdsgroep betekent een verdere onderwijsniveaustijging. Het op deze wijze vergelijken van de procentuele verdelingen van 25-34-jarigen met 55-plussers leidt tot de conclusie dat in landen die al het hoogste aandeel hadden het onderwijsniveau het sterkst stijgt: Japan, Canada en de Verenigde Staten (voor mannen en vrouwen), Zwitserland (mannen) en Duitsland (vrouwen). Landen die, voor mannen en voor vrouwen, nauwelijks een (verdere) stijging laten zien zijn Portugal, dat al een erg laag aandeel had, Finland en Groot-Brittannië. Voor wat betreft de mannen kan daar Nederland aan worden toegevoegd, en voor wat betreft de vrouwen Italië.

Een zelfde berekening toegepast op de leeftijdsgroep 20-24-jarigen in relatie tot 55-plussers laat zien dat Japan ook nu weer de stijgende trend voortzet, evenals Canada, maar dat de Verenigde Staten gepasseerd worden door Spanje, Zwitserland en Zweden. Tot de langzame stijgers blijken nu te moeten worden gerekend (nog steeds) Portugal en Groot-Brittannië, maar ook Nederland en Australië. Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling op het tertiaire niveau, te vergelijken met hbo en wo, wordt per land de verhouding bepaald tussen de leeftijdsgroepen 20-34-jarigen en 55-plussers. Ook nu weer behoort Japan tot de sterkste stijgers, in dit geval bovendien vanaf een al relatief hoog niveau: 37% van de bevolking van 20-34-jarigen heeft dit niveau bereikt. Opmerkelijke stijgers zijn Spanje en België, maar vanaf een relatief laag niveau (13 en 19%). Achterblijvers bij de mannen zijn Italië, Oostenrijk en Duitsland. Deze landen zien hun al lage aandeel dalen of gelijk blijven. Bij de vrouwen is er sprake van groei over de hele linie, maar verschilt het tempo aanmerkelijk. Vooral Groot-Brittannië groeit langzaam.

Het aandeel tertiair opgeleiden in de leeftijdsgroep 20-34-jarigen ligt tussen de 35 en 45% in Canada, Japan en de Verenigde Staten (voor zowel mannen als vrouwen). Minder dan 10% tertiair opgeleiden tellen Portugal, Italië, Duitsland en Oostenrijk. De rest van de beschouwde landen telt percentages tussen de 10 en 20.

De vergeleken landen kunnen nu in drie groepen verdeeld worden. In tabel 3 is dit gedaan voor mannen en vrouwen afzonderlijk. In de linkerkolom staan de landen gegroepeerd aan de hand van het onderwijsniveau van de gehele (potentiële) beroepsbevolking. In de rechterkolom zijn de landen gegroepeerd naar onderwijsniveau van de jongste leeftijdsgroep, de 20-24-jarigen.

Natuurlijk is de groepsindeling vrij arbitrair, maar wanneer de opleidings situatie van de 20-24-jarigen kan dienen als indicatie van de toekomstige situatie, kan niettemin een aantal opvallende tendenties worden gesignaleerd. Bij mannen is de ontwikkeling in

Japan en Oostenrijk positief te noemen. Dat geldt zeker ook voor die in Spanje en België. Stagnatie treedt op in Noorwegen, Duitsland, Australië en Groot-Brittannië. Voor Nederland geldt dat het in de achterhoede terecht dreigt te komen, niet zozeer doordat er achteruitgang is, maar doordat andere landen harder vooruit gaan.

Voor vrouwen geldt dat er overal vooruitgang wordt geboekt, maar dat het tempo onderling nogal verschilt. Sterke stijgers zijn in de eerste plaats landen met al een hoog onderwijsniveau: Canada, de Verenigde Staten en Japan. In de tweede plaats scoren, evenals bij de mannen, Spanje, België en Oostenrijk hoog. Van stagnatie is sprake in Groot-Brittannië en Nederland. Italië, Finland en Portugal ontworstelen zich nog niet aan het lage onderwijsniveau. De achterstand dreigt zelfs groter te worden.

### **Gevolgen voor de arbeidsparticipatie**

Als onderwijs een van de bepalende factoren is van de economische groei, houdt de middellange-termijnontwikkeling van het relatieve onderwijspeil in Nederland het gevaar in dat het groeipotentieel eveneens achterblijft bij het buitenland. Uit de OESO-cijfers komt naar voren dat de participatiegraad toeneemt naarmate het opleidingsniveau hoger is. Dit patroon doet zich in alle hier vergeleken landen voor. Bij mannen is het verschil in participatiegraad tussen laag opgeleiden en hoog opgeleiden gering; over het geheel genomen niet meer dan 10 tot 20 procentpunten op een gemiddelde participatiegraad van ruim 80%. Voor vrouwen zijn de verschillen daarentegen aanmerkelijk. Veelal is de participatie van laag opgeleide vrouwen (A-niveau) slechts de helft van die van hoog opgeleiden (D/E-niveau). Zo is de participatiegraad van vrouwen in Duitsland op A-niveau 27% en op D/E-niveau 73%. In Noorwegen liggen deze getallen niet meer dan 10 tot 20 procentpunten op een gemiddelde participatiegraad van ruim 80%. Voor vrouwen zijn de verschillen daarentegen aanmerkelijk. Veelal is de participatie van laag opgeleide vrouwen (A-niveau) slechts de helft van die van hoog opgeleiden (D/E-niveau). Zo is de participatiegraad van vrouwen in Duitsland op A-niveau 27% en op D/E-niveau 73%. In Noorwegen liggen deze getallen niet meer dan 10 tot 20 procentpunten op een gemiddelde participatiegraad van ruim 80%. Nederland zit hier tussenin met 41% (A-niveau) en 79% (D/E-niveau).

Voor wat betreft de werkloosheidspercentages blijkt dat vrijwel overal geldt dat deze aanmerkelijk lager zijn voor hoog opgeleiden dan voor laag opgeleiden. Deze verschillen zijn voor mannen groter dan voor vrouwen. In de meeste landen is dit percentage voor laag opgeleide mannen twee tot drie maal zo hoog als voor de hoogst opgeleide mannen. Voor vrouwen komt deze factor over het algemeen niet boven de twee uit.

Ter illustratie worden werkloosheidspercentages gegeven voor dezelfde landen als waarvoor de participatie van vrouwen is aangeduid. De werkloosheid in (West-)Duitsland van opgeleiden op A-niveau ligt bij mannen op 14%; mannelijke hoog opgeleiden (D/E-niveau) kennen een werkloosheid van 3%. Voor vrouwen zijn deze percentages 13 en 7. In Noorwegen is op A-niveau de werkloosheid van mannen en vrouwen gelijk (2,2%). Op het hoogste niveau zijn de percentages voor mannen 0,4 en voor vrouwen 1,1. De niet-werkzame mannelijke beroepsbevolking in Nederland bedroeg in 1989 11,3% van de totale beroepsbevolking op A-niveau (tot en met lbo-mavo). Voor afgestudeerden van het hoger onderwijs ligt dit percentage op 4,6. De niet-werkzame vrouwelijke beroepsbevolking had een omvang van 15,1% van degenen op A-niveau en 8,9% van degenen op D/E-niveau.

### **Conclusies**

De kwaliteit van gegevens over onderwijsniveaus maakt internationaal vergelijken een hachelijke zaak. Hoewel men vele kritische kanttekeningen kan zetten bij de getallen en bewerkingen daarvan is toch getracht uit de cijfers een aantal opvallende trends te lichten. Hieruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Voor wat betreft het opleidingsniveau neemt Nederland internationaal gezien een middenpositie in. Er zijn echter tekenen die erop wijzen dat deze positie in gevaar komt, niet zozeer doordat het onderwijsniveau niet langer stijgt, maar doordat de stijging in andere landen groter is. Gedeeltelijk in landen die nu in een achterstandsituatie verkeren, zoals België en Spanje, maar voor een ander deel in landen die al een voorsprong hadden, zoals Japan en Canada. Aangezien de groei van het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs niet achterblijft, moet de aandacht vooral gericht zijn op het in grotere mate succesvol afronden van opleidingen op de hogere trap van het secundaire onderwijs, in casu mbo, leerlingwezen, havo en vwo. Ook al omdat personen met deze opleiding relatief lage werkloosheidskansen hebben.

Daarnaast is het niet voldoende te vertrouwen op de jaarlijkse hoeveelheid schoolverlaters die zich, in overigens slinkende aantallen, melden op de arbeidsmarkt. Hun aandeel in de beroepsbevolking, 2 à 3%, is te gering; de beroepsbevolking als geheel moet niveauverhoging ondergaan, wil de (midden)positie voor Nederland behouden blijven. Gezien het belang van onderwijs voor de economische groei kan het relatief achterblijven van de stijging van het opleidingsniveau betekenen dat het potentieel voor economische groei nadelig wordt beïnvloed. Het verband tussen onderwijs en groei loopt via enerzijds de bereidheid deel te nemen aan betaalde arbeid (participatiegraad) en anderzijds de kans dat van deze bereidheid gebruik wordt gemaakt (werkgelegenheid). De OESO-gegevens laten duidelijk zien dat er in alle landen een positief verband is tussen onderwijsniveau en participatie. In het algemeen geldt ook dat er een geringere kans op werkloosheid is, naarmate het opleidingsniveau stijgt.

### **Kok Burger**