



Brussel,
COM(2002)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Efficiënt investeren in onderwijs en beroepsopleiding: een dwingende noodzaak voor Europa

1. SAMENVATTING

In deze mededeling wordt het standpunt van de Commissie uiteengezet aangaande het nieuwe investeringsmodel voor onderwijs en beroepsopleiding in de uitgebreide Unie in het licht van het tijdens de Europese Raad te Lissabon in maart 2000 geformuleerde ambitieuze strategische doel. In verband hiermee keurden de met onderwijs belaste ministers in februari 2002 het *Gedetailleerde werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels* goed, met inbegrip van doelstelling 1.5. ervan: *Financiële middelen optimaal inzetten*¹.

De mededeling beoogt het vraagstuk van investeringen in onderwijs en beroepsopleiding vanuit een brede invalshoek te benaderen, waarbij met name de aandacht uitgaat naar de met onderzoek en levenslang leren verbonden aspecten en naar de Europese werkgelegenheidsstrategie. Allereerst wordt verkend in hoeverre onderwijs van belang is voor en bijdraagt tot andere kernelementen van de strategie van Lissabon, zoals duurzame groei, concurrentievermogen, O&O, het creëren van meer en betere banen, maatschappelijke integratie, actief burgerschap en regionaal beleid. Het nieuwe investeringsmodel voor onderwijs en beroepsopleiding zal bepaald worden door factoren die samenhangen met de nieuwe eisen in verband met de kennismaatschappij, mondialisering, de uitbreiding van de EU en ongunstige demografische trends. Gezien deze factoren zal een nog omvangrijker uitdaging het hoofd moeten worden geboden dan in Lissabon werd voorzien. Talrijke regio's en diverse landen van de huidige en toekomstige EU moeten nog enorme obstakels overwinnen, voordat Europa aan de doelstellingen van Lissabon voldoet.

Wat betreft de totale omvang van de financiering: in de EU wordt te weinig in human resources geïnvesteed. Bij de *overheidsfinanciering* kon geen duidelijke opwaartse trend worden geconstateerd en tegelijkertijd is er sprake van een uitgesproken tekort aan *private* financiering op sleutel terreinen van de kenniseconomie, zoals hoger onderwijs, volwassenenonderwijs en bij- en nascholing. Door de uitbreiding van de EU zal dit tekort eerder groter worden dan afnemen. Als gevolg hiervan brengt de mededeling de bezorgdheid van de Commissie tot uitdrukking met betrekking tot de

¹ Gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels, doc. 6365/02, 2002 van de Raad. Doelstelling 1.5. houdt ook verband met de behoefte aan "voldoende personele en financiële middelen", waarnaar wordt verwezen in de mededeling van de Commissie "Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren", 2001.

doelstelling om “een sterke jaarlijkse groei van de investeringen per capita in menselijke hulpbronnen” te verwezenlijken, waarop in Lissabon aangedrongen werd en bevat zij de conclusie dat er nieuwe investeringen in onderwijs en beroepsopleiding benodigd zijn, waaronder (naargelang de omstandigheden in ieder land) gerichte overheidsuitgaven en hogere private bestedingen ter aanvulling van de overheidsgelden.

Wat betreft de noodzaak de huidige middelen efficiënter te besteden, gaat in het document ten eerste de aandacht uit naar de doeltreffende *verdeling* van deze middelen. De uit het “doelstellingenproces”, levenslang leren en de Europese werkgelegenheidsstrategie voortvloeiende investeringsprioriteiten op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding worden nader belicht. Voorts worden enige veel voorkomende symptomen van ondoelmatige besteding van middelen (hoog percentage gezakten, vroegtijdige schoolverlaters en werkloze afgestudeerden, te lange studieduur, geringe opleidingsniveaus) en de mogelijke oorzaken daarvan in kaart gebracht om zo de lidstaten te stimuleren deze factoren aan te pakken en de extra kosten die deze met zich meebrengen te meten. Eveneens wordt de noodzaak tot het doeltreffende *beheer* van de toegewezen middelen (door decentralisering van het onderwijs, opzetten van samenwerkingsverbanden en betere coördinatie) en de onontbeerlijke rol van nationale en Europese benchmarks beklemtoond.

Ten slotte wordt er in de mededeling op gewezen dat investerings slechts een optimaal rendement kunnen opleveren als zij verankerd zijn in de Europese context. Ingrijpende, soms veel te late hervormingen op sleutelterreinen, zoals curriculumvernieuwing, kwaliteitsborging en erkenning van kwalificaties, zijn fundamentele voorwaarden voor efficiënt investeren. Dergelijke hervormingen kunnen niet meer een optimaal rendement opleveren, indien zij louter en alleen voor de nationale situatie zijn bestemd en de bredere, nieuwe Europese context buiten beschouwing blijft. Investeerders – staat, regio, bedrijfsleven of personen – die niet de nieuwe, uitgesproken Europese dimensie van investeringsbeslissingen op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding onderkennen, benadelen zichzelf en hun investeringen leveren minder rendement op.

In de Conclusie wordt onderstreept dat de door de staatshoofden en regeringsleiders te Lissabon gewekte hoog gespannen verwachtingen voor onderwijs en beroepsopleiding volledig gerechtvaardigd zijn. De verwerkelijking van de overeengekomen doelstellingen op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding zijn cruciaal voor het welslagen van de gehele strategie van Lissabon. De Commissie verzoekt de lidstaten de op grond van het Europees sociaal model vereiste overheidsinvesteringen ter beschikking te stellen², samenwerkingsverbanden op te richten en prikkels te bieden voor meer en blijvende investeringen van de kant van het bedrijfsleven en van individuen, de financiering te bestemmen voor terreinen waar deze naar verwachting de in kwalitatief opzicht beste resultaten zullen opleveren en hervormingen door te voeren met betrekking tot curricula, kwaliteit en erkenning, zodat het rendement ervan in Europees verband zo groot mogelijk zal zijn.

² Europese Raad van Lissabon, Conclusies van het voorzitterschap, punt 24.

2. INLEIDING

Onderwijs en beroepsopleiding zijn onontbeerlijk voor de verwezenlijking van de tijdens het door de Europese Raad in Lissabon voor de lidstaten vastgelegde strategische doel, namelijk van de Europese Unie de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie (en –maatschappij) van de wereld te maken. Tijdens de voorjaarsbijeenkomsten van de Europese Raad in Lissabon (2000), Stockholm (2001) en Barcelona (2002) bekrachtigden de staatshoofden en regeringsleiders de rol en het belang van onderwijs en beroepsopleiding en stelden zij prioriteiten voor gemeenschappelijke maatregelen op Europees niveau vast.

Om hieraan tegemoet te kunnen komen is het niet voldoende dat er genoeg middelen worden geïnvesteed in de onderwijs- en beroepsopleidingsstelsels van de lidstaten, maar moeten zij ook de juiste bestemming krijgen en zo doelmatig mogelijk worden beheerd. De nieuwe aandacht op Europees niveau voor beleidskwesties op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding biedt een nieuw kader om vraagstukken in verband met de doelmatigheid van investeringen nader te overwegen. Deze mededeling berust op economisch en onderwijsonderzoek en rechtstreekse contacten met belanghebbende partijen op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding. Hiermee wordt beoogd het standpunt van de Commissie voor het voetlicht te brengen en een debat aan te zwengelen over de voornaamste investeringskwesties in verband met onderwijs en beroepsopleiding in de huidige en de uitgebreide EU, in het kader van de uitvoering van het doelstellingenproces en de mededeling betreffende levenslang leren en eveneens tegen de achtergrond van de Europese werkgelegenheidsstrategie. De voornaamste doeleinden van de mededeling zijn:

- de betekenis en implicaties te analyseren voor onderwijs en beroepsopleiding van het verzoek van de Europese Raad te Lissabon om een sterke jaarlijkse groei van de investeringen per capita in human resources³.
- de nieuwe taken en verantwoordelijkheden te verduidelijken van de lidstaten en kandidaat-lidstaten om er zorg voor te dragen dat onderwijs en beroepsopleiding een volwaardige bijdrage kunnen leveren tot de verwezenlijking van het in Lissabon geformuleerde strategische doel.
- de belangrijkste elementen en factoren die bijdragen tot het welslagen van het nieuwe investeringsmodel voor onderwijs en beroepsopleiding in de huidige en de uitgebreide Europese Unie in hoofdlijnen te beschrijven.
- de lidstaten en kandidaat-lidstaten te ondersteunen bij hun maatregelen ten behoeve van de ontwikkeling van strategieën voor levenslang leren en van structurele hervormingen van hun stelsels van onderwijs en beroepsopleiding en hen te stimuleren de omvang van en de prioriteiten in verband met hun investeringen in human resources te heroverwegen.
- de basis te leggen voor het gemeenschappelijke verslag van de Commissie en de Raad voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in 2004 over de met hun gemeenschappelijke doelstellingen – waaronder met name doelstelling 1.5. – geboekte vorderingen.

³ Europese Raad van Lissabon, punt 26.

3. DE ROL VAN ONDERWIJS EN BEROEPSOPLEIDING BIJ DE VERWEZENLIJKING VAN HET STRATEGISCHE DOEL VAN LISSABON

3.1. Oproep tot een forse groei van investeringen in human resources

In maart 2000 heeft de Europese Raad te Lissabon zich het ambitieuze strategische doel gesteld om tegen 2010 “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”. De Europese Raad constateerde dat de Unie zich geplaagd zag voor “ingrijpende veranderingen als gevolg van de mondialisering en de kenniseconomie” en beklemtoonde dat hiertoe niet slechts een “radicale transformatie van de Europese economie” vereist was, maar dat er ook behoefte bestond aan een “ambitieuze programma voor de modernisering van de socialezekerheids- en onderwijsstelsels”. Voorts riep de Raad op tot een “algemene gedachtewisseling over de concrete doelstellingen voor de onderwijsstelsels” en tot een “sterke jaarlijkse groei van de investeringen in menselijke hulpbronnen”, waarbij erop gewezen werd dat de toekomst van de Europese economie (en samenleving) zou afhangen van de vaardigheden van de Europese burgers en dat deze weer – zoals kenmerkend voor een kennissamenleving – voortdurend aangepast zouden moeten worden. De Europese Raad te Feira drong er in verband met de Europese werkgelegenheidsstrategie in juni 2002 bij de lidstaten op aan om samenhangende en alomvattende strategieën voor levenslang leren te ontwikkelen en uit te voeren.

In 2001 kwam de Europese Raad in Stockholm overeen dat moest worden voortgegaan met de werkzaamheden in verband met de ontwikkeling van een werkprogramma, waarin de kwaliteit, effectiviteit, toegankelijkheid en openheid naar de buitenwereld van de stelsels van onderwijs en beroepsopleiding en 13 concrete doelstellingen centraal stonden. De Raad gaf te kennen dat de werkzaamheden moesten worden uitgevoerd “in het kader van de open coördinatiemethode en in wereldwijd perspectief”; ook de kandidaat-lidstaten dienden hierbij te worden betrokken.

In maart 2002 begroette de Europese Raad te Barcelona het *Gedetailleerde werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels*, met inbegrip van de ambitieuze doelstelling die beoogt dat Europa “wat betreft de kwaliteit en relevantie van haar onderwijs- en opleidingsstelsels en -instellingen wordt erkend als wereldwijde referentie” en uitgroeit tot “de voorkeursbestemming van studenten, wetenschappers en onderzoekers uit andere delen van de wereld”⁴. Zoals eerder vermeld, omvat dit werkprogramma een specifieke doelstelling, “Financiële middelen optimaal inzetten”, die gebaseerd is op de in Lissabon geformuleerde oproep om meer te investeren in human resources en op de in de mededeling van de Commissie inzake levenslang leren verwoorde noodzaak tot adequate financiële en personele middelen voor levenslang leren in de kennissamenleving⁵. Deze doelstelling behelst een oproep om “de investering in menselijke hulpbronnen op te voeren en tegelijkertijd te zorgen voor een billijke en effectieve verdeling van de beschikbare middelen” en refereert daarbij aan de totale investeringen, d.w.z. van overheidsinstanties, privé-ondernemingen en op individuele basis. Gezien de krachtige, synergetische relatie tussen onderwijs en onderzoek, dient erop gewezen te worden dat de Europese Raad in Barcelona ook een tweeledige

⁴ Gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels, op.cit.

⁵ “Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren”, Mededeling van de Europese Commissie, 2001

doelstelling voor onderzoek heeft geformuleerd, te weten een verhoging van de algemene uitgaven voor O&O met het doel uiterlijk in 2010 3 % van het bbp te benaderen én een vermeerdering van het door de particuliere sector gefinancierde aandeel hiervan tot tweederde⁶.

3.2. Belang van onderwijs/beroepsopleiding voor de doelstelling van Lissabon

Bij de goedkeuring van het werkprogramma voor de doelstellingen onderstreepten de Raad (Onderwijs) en de Commissie dat de Europese Unie alleen kan uitgroeien tot de toonaangevende kenniseconomie van de wereld als onderwijs en beroepsopleiding factoren zijn van economische groei, onderzoek en innovatie, concurrentievermogen, duurzame inzetbaarheid in het arbeidsproces, sociale integratie en actief burgerschap. De met onderwijs en beroepsopleiding belaste ministers erkenden hun verantwoordelijkheid bij dit proces en verklaarden nogmaals vastbesloten te zijn deze uitdaging het hoofd te bieden. De Europese Raad in Barcelona in 2002 sloot zich hierbij aan⁷.

De bijdrage van onderwijs en beroepsopleiding tot de verwerkelijking van het strategische doel van Lissabon is vooral van belang op de volgende terreinen:

– Groei

De bijdrage van onderwijs en beroepsopleiding aan groei wordt algemeen onderkend; ramingen duiden erop dat investeringen in onderwijs en beroepsopleiding een rendement opleveren voor individuele personen (particulier rendement) en voor de samenleving (sociaal rendement) dat vergelijkbaar is met dat van investeringen in fysiek kapitaal⁸. De steeds belangrijker plaats van de diensten binnen de economie, het tempo waarin technologische veranderingen zich voltrekken, het steeds grotere aandeel van kennis/informatie in de waarde van de productie en de schaal van de economische en sociale herstructureringen pleiten eens te meer voor dergelijke investeringen. Een onlangs in opdracht van de Commissie opgesteld rapport⁹ bevat de conclusie dat investeringen in “menselijk kapitaal” aanzienlijk bijdragen tot productiviteitsgroei en in vergelijking met alternatieve bestedingen ook op zowel micro-economisch als sociaal niveau attractief zijn. Op maatschappelijk niveau bestaan er bewijzen voor dat investering in menselijk kapitaal een aanzienlijke bijdrage levert aan de totale productiviteitsgroei. Volgens ramingen voor de OESO-landen neemt door een extra jaar gemiddeld schoolbezoek de totale productiviteit onmiddellijk met omstreeks 5 % toe en met nog eens 2,5 % op de lange termijn¹⁰. De OESO stelde eveneens vast dat een verbetering van het menselijk kapitaal, die in de jaren '90 in verscheidene EU-lidstaten ten opzichte van het voorafgaande decennium geconstateerd kon worden, jaarlijks tot een groei van één extra procentpunt of meer heeft geleid¹¹.

– Concurrentievermogen en dynamiek

⁶ Europese Raad Barcelona, Conclusies voorzitterschap, punt 47

⁷ Europese Raad Barcelona, Conclusies voorzitterschap, punten 33 tot en met 43

⁸ Returns to investment in education: a further update, Psacharopoulos en Patrinos, Wereldbank, 2002

⁹ De la Fuente and Ciccone, 'Human capital in a global and knowledge-based economy', Definitief verslag voor DG Werkgelegenheid en sociale zaken, Europese Commissie, 2002.

¹⁰ De la Fuente and Ciccone, op.cit.

¹¹ Education at a glance, OESO, 2002

Concurrentievermogen en dynamiek zijn twee terreinen waarop de EU op het ogenblik een achterstand heeft ten opzichte van de Verenigde Staten. Voor onderwijs en beroepsopleiding is een beslissende rol weggelegd om talent aan te trekken en te behouden in Europa. Het verschil in productiviteit tussen de EU en de VS wordt steeds groter. Deze trend kan worden omgebogen door niet alleen in onderzoek en ontwikkeling en ICT, maar ook in de ontwikkeling van menselijk kapitaal te investeren. Er zijn gegevens die erop wijzen dat de te geringe prestaties van Europa op dit gebied meer oorzaken hebben dan alleen het feit dat verwerving van en behoefte aan vaardigheden op bepaalde terreinen duidelijk niet op elkaar afgestemd zijn. Een van de diepere oorzaken is het ontoereikende opleidingsniveau van de beroepsgeschikte bevolking. Het kostte de EU vele jaren om de gemiddelde duur van het onderwijs van 70 % van het niveau van de VS in 1971 te verhogen tot 87 % in 1999¹². De emigratie van hoogopgeleiden – met name op het gebied van de exacte wetenschappen en technologie – vanuit Europa naar voornamelijk de VS gaat door en de EU zal via het Zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling 1,6 miljard euro investeren om deze ontwikkeling tegen te gaan. Onderwijs bevordert ook ondernemerschap, zowel door meer bekendheid te geven aan zelfstandige beroepen als loopbaankeuze als door het aantrekken van de juiste daartoe benodigde vaardigheden¹³.

– Kenniseconomie en samenleving

Algemeen wordt erkend dat de beschikbaarheid en kwaliteit van human resources onmisbare voorwaarden zijn voor het creëren en de verspreiding van nieuwe kennis. Van doorslaggevende betekenis in dit verband zijn een voldoende aanbod van afgestudeerden in natuurwetenschappelijke en technische vakken, de intensivering van onderzoek op universitair niveau, de voortdurende bij- en nascholing van wetenschappelijk personeel en het algehele opleidingsniveau van de beroepsgeschikte bevolking en de intensiteit van activiteiten in verband met levenslang leren¹⁴. Onderwijs speelt ook een sleutelrol waar het gaat om de bevordering en verspreiding van wetenschap en technologie¹⁵ tijdens de overgangsfase naar de kennismaatschappij. De kennissector hangt af van de mate waarin het onderwijs – vooral op universitair niveau – kwalitatief hoogwaardige curricula kan aanbieden op kennisintensieve terreinen en een toereikend aantal gekwalificeerden ten behoeve van exacte wetenschappen en technologie kan aantrekken¹⁶. Daarnaast zijn innovaties weliswaar afhankelijk van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten, maar ook van het vermogen van de sociale partners om er zorg voor te dragen dat over het geheel goed opgeleide en creatieve werknemers hieraan impulsen geven, er gebruik van maken en ze ondersteunen.

– Meer en betere banen

De Europese Raad te Lissabon vroeg om “meer en betere banen”, stelde streefdoelen voor de werkgelegenheid vast¹⁷ en wees met klem op de rol van de sociale partners bij de verwerkelijking ervan. Onderwijs en beroepsopleiding dragen hier op verschillende manieren toe bij. Er bestaan gegevens waaruit duidelijk blijkt dat het

¹² Europees verslag over het concurrentievermogen, werkdocument van de diensten van de Europese Commissie, 2002

¹³ Ondernemerschap in Europa, Groenboek van de Europese Commissie, 2002

¹⁴ Innovatiescorebord voor 2001, Europese Commissie, 2002

¹⁵ De la Fuente and Ciccone, op.cit.

¹⁶ Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit, COM(2002)72 def. - punt 2

¹⁷ Europese Raad Lissabon, Conclusies voorzitterschap, punten 28 en 29

opleidingsniveau dé beslissende factor is voor het individuele inkomen en de positie op de arbeidsmarkt. Recent onderzoek toont aan dat door een extra jaar onderwijs in Europa gemiddeld het loon 6,5 % hoger uitvalt en in landen met een minder platte loonstructuur zeker 9 %. Over de positieve relatie onderwijs-inkomsten uit arbeid kan ook nog worden opgemerkt dat de bovenbouw van het middelbaar onderwijs een scheidslijn vormt waarboven extra onderwijs leidt tot een zeer aanzienlijke verbetering van het inkomen.¹⁸ Er bestaan ook duidelijke bewijzen dat een hoger opleidingsniveau leidt tot een lager werkloosheidscijfer, waardoor ook de daarmee samenhangende sociale kosten afnemen. Eveneens staat het vast dat het werkgelegenheidscijfer stijgt naarmate het opleidingsniveau toeneemt¹⁹, ook onder ouderen. Dit laatste is van bijzonder belang gezien het lage werkgelegenheidscijfer voor deze leeftijdsgroep in de EU en de snelle vergrijzing van de bevolking. De seksegerelateerde verschillen in toegang tot werk en in mogelijkheden tot loopbaanontwikkeling blijven voortbestaan en nemen met het klimmen der jaren toe; gendermainstreaming biedt de mogelijkheid een omvangrijk en in toenemende mate hoogopgeleid arbeidspotentieel voor Europa aan te boren. Een verbetering van de kwaliteit van het werk bevordert de werkgelegenheid, productiviteit en de sociale samenhang. Twee belangrijke aspecten in verband met de kwaliteit van het werk zijn scholingsmaatregelen (waarvan onmiskenbaar een positief effect uitgaat, in het bijzonder op de productiviteit) en mobiliteit (waartoe de obstakels op de Europese arbeidsmarkt uit de weg moeten worden geruimd, cf. 6.2.).

– Sociale integratie en actief burgerschap

Gezien de steeds grotere meerwaarde van vaardigheden, betekent de polarisatie tussen de *kennisrijken* en de *kennisarmen* een zware belasting voor de economische en sociale samenhang. De toegang tot door de werkgever gefinancierde scholingsmaatregelen is vaak slechts bestemd voor reeds goed gekwalificeerde werknemers en sommige groepen blijven steken aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Een zodanige ontwikkeling van onderwijs en beroepsopleiding gedurende het gehele leven dat veranderingen en herstructureringen van de economie geen negatieve gevolgen hebben voor de sociale samenhang, vormt een aanzienlijke uitdaging. Een van de voornaamste conclusies van recent onderwijsonderzoek luidt dat investeren in mensen *zowel* een groeifactor, met name tegen de huidige achtergrond van snelle technologische veranderingen, *als* een essentieel middel is ter verbetering van de sociale integratie²⁰. Dit wordt bevestigd door een analyse van de PISA-resultaten, waaruit naar voren komt dat een aantal landen met de hoogste gemiddelde prestaties ook de geringste ongelijkheid van behandeling bij de toegang tot het onderwijs kennen²¹: met andere woorden, kwaliteitsverbetering leidt niet automatisch tot een beperking van kansen, maar eerder tot het omgekeerde. Uit nog weer ander onderzoek blijkt dat door een toename met 1% van de actieven die minimaal de tweede fase van het middelbaar onderwijs voltooid hebben, het inkomensaandeel van het armste tweevijfde deel van de bevolking met 6 % zou stijgen en dat van het armste drievijfde gedeelte met zelfs 15 %, waardoor een grotere inkomensgelijkheid bevorderd zou worden²². Deze cijfers geven ook weer dat onderwijs en beroepsopleiding sociale en economische voordelen met zich

¹⁸ Education at a glance, OESO, 2002

¹⁹ Eurostat, Labour force survey, aangehaald in Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit, Mededeling van de Commissie, COM (2002) 72

²⁰ De la Fuente-Ciccione, op.cit.

²¹ PISA, OESO, 2002

²² Inequality and development, Bourguignon and Morrison, Delta, Paris, 1997

meebrengen doordat zij persoonlijke, burgerschaps- en beroepsgerichte competenties aankweken. Actief burgerschap kan de maatschappelijke en politieke verantwoordelijkheid stimuleren in de civiele samenleving en op het werk.

– Regionaal beleid

Onderwijs en beroepsopleiding van zeer hoge kwaliteit zijn ook een belangrijke factor bij regionaal beleid als instrument om verschillen tussen meer en minder ontwikkelde regio's terug te dringen door de human resources te leveren die nodig zijn voor de economische en sociale ontwikkeling. De regionale en lokale dimensie van leren zijn aangewezen als een van de zes pijlers voor strategieën voor levenslang leren in Europa en het initiatief “lerende steden en regio's” toont aan hoe cruciaal deze dimensies zijn geworden voor de lokale en regionale werkgelegenheid en ontwikkeling. Aangezien het onvermijdelijk is dat de verschillen tussen de regio's in de periode na de uitbreiding zullen toenemen, zou deze rol de komende paar jaar nog aan belang kunnen winnen. Het Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit bevatte al eerder een oproep om in het bijzonder aandacht te besteden aan meer investeringen in human resources, die in de regio's met een achterstand benodigd zijn²³.

3.3. Een nieuw investeringsmodel voor onderwijs en beroepsopleiding

Talrijke regio's en ook landen in de huidige EU en alle kandidaat-lidstaten moeten eerst nog grote obstakels overwinnen, voordat Europa de doelen van Lissabon kan bereiken. In het licht van de hierboven beschreven fundamentele rol van onderwijs en beroepsopleiding bij de verwezenlijking van alle essentiële aspecten van het strategische doel van Lissabon spreekt het vanzelf dat het model voor investeringen ingrijpende veranderingen zal moeten ondergaan. Niet alleen de variabelen van het investeringsmodel veranderen, maar ook – en dan nog veel ingrijpender – de onderliggende parameters zelf. Het betreft hier vier terreinen:

– Nieuwe eisen van de kennismaatschappij

Het ontstaan van een succesvolle kenniseconomie en –samenleving in Europa is afhankelijk van de verwerving van nieuwe basisvaardigheden en –attitudes door iedereen, van een veel bredere toegang tot onderwijs en mogelijkheden tot levenslang leren en op sociale bescherming gerichte maatregelen (waaronder maatregelen ter bestrijding van discriminatie en ter bevordering van gender-mainstreaming) ter begeleiding van snelle en algemene veranderingen. De voornaamste implicaties van deze nieuwe eisen zijn beschreven in het *Gedetailleerde werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels*. Weliswaar houden de voornaamste uitdagingen die voortvloeien uit het strategische doel van Lissabon duidelijk verband met de arbeidsmarkt, maar toch kan de bijdrage van onderwijs en beroepsopleiding aan de kenniseconomie en die aan de samenleving in het algemeen en het individu niet los van elkaar worden gezien: deze beide dimensies vullen elkaar aan en zijn met elkaar verweven. Dit komt tot uitdrukking in het hoge sociale rendement van investeringen op onderwijsgebied, waardoor minder uitgaven op andere terreinen noodzakelijk zijn,

²³ Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit, op.cit., punt 11

zoals werkloosheids- en andere uitkeringen, pensioenen, sociale verzekering, gezondheidszorg, enz.²⁴

– **Mondialisering en wereldwijde concurrentie**

De staathoofden en regeringsleiders stelden in het voorjaar van 2002 in Barcelona een nieuwe uitdaging vast met de aankondiging dat Europa zich *wat betreft de kwaliteit en relevantie van haar onderwijs- en opleidingsstelsels en -instellingen* zodanig dient te ontwikkelen dat het *wordt erkend als wereldwijde referentie en de voorkeursbestemming van studenten, wetenschappers en onderzoekers uit andere delen van de wereld*. De mondialisering is op verschillende wijze van invloed op de stelsels en instellingen van onderwijs en beroepsopleiding, zowel rechtstreeks (zo neemt bijvoorbeeld door de groei van de financiering van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten en universiteiten in de VS en andere kennismogendheden in de wereld de noodzaak tot grotere investeringen op deze gebieden in Europa toe) en indirect door de noodzaak om de burgers de vaardigheden en competenties ter beschikking te stellen die zij nodig hebben om in een snel veranderend technologisch en economisch klimaat banen te vinden en – nog belangrijker – te behouden. Mondialisering leidt dus niet slechts tot meer investeringen, maar ook tot een parallel hervormingsproces ter vergroting van de kwaliteit en het belang van de curricula van het school-, universitair, volwassenen- en beroepsonderwijs en de samenhang van de Europese stelsels van onderwijs en beroepsopleiding en ter verbetering van de bekendheid en erkenning ervan in het buitenland. Gezien deze consequenties van de mondialisering en de steeds grotere wereldomvattende concurrentie op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding, wordt de omvang van de uitdaging voor zover het investeringen en hervormingen betreft op Europees niveau onmiskenbaar nog ernstig onderschat. Ontwikkelingen zoals het proces van Bologna voor het hoger onderwijs en het proces van Brugge voor het beroepsonderwijs betekenen een stap in de goede richting. Het tempo waarin de veranderingen zich voltrekken houdt evenwel nog geen gelijke tred met het tempo van de mondialisering en er bestaat het gevaar dat wij een achterstand oplopen ten opzichte van onze concurrenten als dit tempo niet wordt verhoogd.

– **Uitbreiding van de Europese Unie**

Ook de uitbreiding van de Europese Unie betekent een grote uitdaging. Tot 2010 dienen minstens twaalf kandidaat-lidstaten volledige lidstaten te zijn geworden (in mei 2004 zullen tien landen toetreden en twee jaar daarna minimaal nog eens twee). De prestaties op economisch en onderwijsgebied in de toekomstige lidstaten tonen aanzienlijke verschillen, maar zij hebben één beslissende factor gemeen, namelijk een relatieve achterstand ten opzichte van de huidige lidstaten van de EU bij de ontwikkeling van een kenniseconomie en -samenleving. Het in Lissabon voor een Unie van 15 staten vastgestelde strategische doel en de implicaties ervan voor onderwijs en beroepsopleiding gelden in 2010 ook voor een EU van minstens 27 landen. De grootste uitdaging in dit verband is de totstandbrenging van een kenniseconomie en -samenleving in alle nieuwe lidstaten – ondanks grote regionale verschillen – en het voorkomen van migratiestromen binnen de EU, die ernstige negatieve gevolgen zouden hebben voor onderwijs en beroepsopleiding en onderzoek en ontwikkeling in de nieuwe lidstaten.

– **Demografische ontwikkelingen**

²⁴ Vgl. het door de EU gefinancierde project “Public funding and returns on education” – PURE, 2002

Uit de op een laag peil gestabiliseerde geboortecijfers in de EU zou een geringere belangstelling op alle niveaus van onderwijs en beroepsopleiding en daaruit resulterende vermindering van de uitgaven afgeleid kunnen worden. Dit zou echter een vergissing zijn. Ondanks een geringer aantal jonge kinderen, is het aantal leerlingen en studenten op Europees niveau niet gedaald, nu meer mensen langer doorleren en -studeren. Bovendien moet de EU gelijke tred zien te houden met snel veranderende technologieën, ondanks haar vergrijzende bevolking en het feit dat een aanzienlijk geringer aantal jonge mensen dan in de VS en de Aziatische landen (met uitzondering van Japan) het initieel onderwijs en de initiële beroepsopleiding met de nieuwste vaardigheden verlaten. Nog een aspect van de demografische uitdaging houdt verband met de beroepsgeschiedte bevolking, aangezien groei ook het resultaat is van een grotere arbeidsparticipatie en onderwijs en beroepsopleiding gezien worden als een essentiële factor die hiertoe bijdraagt²⁵. Deze beperkingen van demografische aard impliceren meer investeringen in Europa in mogelijkheden tot levenslang leren voor degenen die het formele onderwijsstelsel hebben verlaten, grotere deelname aan onderwijs en beroepsopleiding op hoger niveau (ook later in het leven), initiatieven die erop gericht zijn om werknemers in staat te stellen en aan te moedigen om langer aan het arbeidsproces te blijven deelnemen en investeringen ten behoeve van de integratie van immigranten, hun kinderen en familieleden (verwacht wordt dat meer dan 70 % van de bevolkingsgroei het gevolg zal zijn van immigratie). Voorts zal de EU als geheel het komende decennium geconfronteerd worden met de uitdaging dat een hoog percentage van de onderwijsgeevenden vervangen moet worden, wanneer de huidige docenten met pensioen gaan. Het is een dwingende noodzaak om het beroep van docent aantrekkelijk te laten blijven voor kwalitatief hoogwaardige nieuwkomers. De uitbreiding zal deze tendens niet afzwakken, maar eerder versterken: in alle kandidaat-lidstaten – behalve Cyprus – ligt het geboortecijfer onder het EU-niveau en met uitzondering van drie landen is in alle kandidaat-lidstaten sprake van een negatieve natuurlijke bevolkingsgroei²⁶.

3.4. Een nog grotere uitdaging dan voorzien in Lissabon

Uit de voorafgaande analyse volgt dat de uitdaging op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding waarschijnlijk nog groter is dan werd voorzien in Lissabon. Zij kan als volgt worden samengevat:

Een basis creëren voor de nieuwe Europese kenniseconomie en -samenleving; achterstanden en tekortkomingen ten opzichte van de voornaamste concurrenten wegwerken; inspelen op ernstige beperkingen van demografische aard; en het hoofd bieden aan regionale problemen die zich tijdens de essentiële overgangperiode nog verder zullen toespitsen.

Handhaving van de status quo of een langzame verandering zouden natuurlijk volstrekt onvoldoende zijn om een dergelijke enorme uitdaging op te vangen. Voor vele regio's en diverse landen in de huidige EU is deze al formidabel, en door de uitbreiding zou het probleem alleen maar groter worden. Met het oog hierop zijn radicale hervormingen en vastberaden beslissingen betreffende investeringen in onderwijs en beroepsopleiding in de periode tot 2010 een absolute voorwaarde.

²⁵ “Vergroting van de arbeidsparticipatie en bevordering van beroepsactiviteit op oudere leeftijd”, Gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad aan de Europese Raad van Barcelona, maart 2002

²⁶ Eurostat, Population change in 2001.

Daarom is het van wezenlijk belang om uitgaven ten behoeve van onderwijs en beroepsopleiding te beschouwen als een reële investering met een blijvend gunstig effect – die zelfs geplaats in de bredere, hierboven geschetste context een netto-besparing opleveren – in plaats van alleen maar als terugkerende consumptieve bestedingen. Dit is op grond van het effect van dergelijke investeringen als economische en sociale groeifactoren ruimschoots gerechtvaardigd²⁷. Er dient een paradigmaverschuiving plaats te vinden van consumptieve overheidsbestedingen naar investeringen in kennis als gevolg van overtuigende indicaties dat onderwijs een bijdrage levert aan de persoonlijke ontwikkeling, sociale samenhang en productiviteit, een ondubbelzinnig effect heeft op de economische groei en de kosten voor de samenleving vermindert doordat het sociale uitsluiting, gezondheidsproblemen en misdaad voorkomt²⁸.

4. DE UITDAGING OM EEN OMVANGRIJKE STIJGING VAN DE TOTALE INVESTERINGEN TE VERWERKELIJKEN

Uit de analyse van de huidige stand van zaken en de recente trends komt naar voren dat de EU over de hele linie de negatieve invloed ondergaat van een algehele onderinvestering in de ontwikkeling van human resources. Dit geldt voor onderwijs en beroepsopleiding in het algemeen en voor sommige gebieden die van groot belang zijn in het kennistijdperk in het bijzonder. De overheid heeft een zeer grote verantwoordelijkheid bij de aanpak van deze financieringstekorten om een aanzienlijke stijging van de totale investeringen te realiseren. Zonder de steun van een breed scala van partners kunnen overheidsinstanties hierin echter niet slagen. Voor een serieuze en langdurige stijging van investeringen in human resources is de inzet van alle betrokken partijen vereist, d.w.z. individuele personen, het bedrijfsleven, de sociale partners en overheidsinstanties.

4.1. Geen duidelijke opwaartse trend in de overheidsuitgaven ten behoeve van onderwijs en beroepsopleiding

De lidstaten van de EU besteden gemiddeld net iets meer dan 5% van hun bbp aan overheidsuitgaven voor onderwijs en beroepsopleiding, waarbij zich aanzienlijke verschillen voordoen tussen de lidstaten. Dit is evenveel als de VS en meer dan in Japan (3,5%). De afgelopen jaren is dit percentage evenwel niet toegenomen. Integendeel, er is zelfs sprake van een lichte daling, van 5,2% van het bbp in 1995 en 1996 tot 5,1 % in 2000 en een dieptepunt van 5,0 % in 1998 en 1999 als gevolg van zeer aanzienlijke besnoeiingen in een aantal landen. Toch is in dezelfde periode het voor onderwijs en beroepsopleiding bestemde aandeel van de totale overheidsuitgaven licht toegenomen (van 10 % tot 11 %), gedeeltelijk als gevolg van de daling van de totale overheidsuitgaven in de EU, maar ook als resultaat van de relatieve verschuiving van de prioriteiten in de richting van het onderwijs in verscheidene landen. Hetzelfde kan geconstateerd worden ten aanzien van de overheidsuitgaven per capita: de instroom van nieuwe leerlingen in het basisonderwijs is de afgelopen jaren gestabiliseerd na een langdurige periode van teruggang; deze teruggang werd echter gecompenseerd door het feit dat leerlingen langer onderwijs gingen volgen, waardoor de uitgaven per capita over de hele linie ongeveer gelijk bleven, al stegen ze voor kinderen op de basis- en

²⁷ The new economy: beyond the hype, OESO,2001

²⁸ Vergadering DG-groep, Kopenhagen, juni 2002; follow-updocument van Hans Borstlap, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Nederland)

middelbareschoolleeftijd. Aan de andere kant van dit proces van levenslang leren ontstaat door de bevordering van actieve vergrijzing in de EU als bijdrage tot een hoger werkgelegenheidscijfer en een langere deelname aan het arbeidsproces behoefte aan nieuwe investeringen. Bij Europeanen in de leeftijdsgroep van 55-64 doen zich grote lacunes op het terrein van vaardigheden en onderwijs voor.

Investerings leveren niet op alle niveaus van het onderwijs- en beroepsopleidingsstelsel een zelfde rendement op. Ook verschillen de resultaten voor individuele personen (particulier rendement) en samenleving (sociaal rendement) per land en per sekse. Het verschil in rendement kan ook het gevolg zijn van problemen op de arbeidsmarkt (werkloosheid onder laagopgeleiden en migranten, gebrek aan flexibiliteit bij loononderhandelingen geringe arbeidsdeelname van vrouwen, enz.) en een verschillend investeringspeil (d.w.z. door hogere investeringen verminderen de marginale opbrengsten en daardoor gaat het gemiddelde rendement omlaag). Uit ramingen blijkt dat dit investeringsrendement het laagst is in de Scandinavische landen en het hoogst in het Verenigd Koninkrijk en Ierland en dat het rendement voor vrouwen veel hoger uitvalt dan voor mannen. De vergelijking van geraamd rendement in diverse fases van het onderwijsstelsel leidt tot de slotsom dat de bovenbouw van het middelbaar onderwijs zich ontwikkelt tot het voor de kennissamenleving minimaal noodzakelijke onderwijsniveau. Er bestaan overtuigende bewijzen die aantonen dat de duur (en dus de kosten) van perioden van werkloosheid drastisch dalen, zodra het gemiddelde opleidingspeil op het niveau van de tweede fase van het middelbaar onderwijs ligt²⁹. In de huidige EU heeft 25% van de leeftijdsgroep van 25-29 jaar en 52 % van de leeftijdsgroep van 55-64 jaar niet de tweede fase van het middelbaar onderwijs gevolgd. Er moeten investeringen worden gedaan, zodat in de toekomst iedereen minstens dat peil bereikt.

4.2. Een duidelijk gebrek aan private financiering op sleutel terreinen van de kenniseconomie

Ten aanzien van het niveau van de private financiering van onderwijs en beroepsopleiding bestaat er een aanzienlijk onderscheid tussen de EU en de Verenigde Staten. Sinds 1995 zijn de private uitgaven voor onderwijsinstellingen in de EU in zeer geringe mate gestegen (van ongeveer 0,55 tot omstreeks 0,66 % van het bbp). Dit cijfer bedraagt in Japan meer dan het dubbele (ongeveer 1,2% van het bbp) en in de VS is het driemaal zo hoog (1,6%). De uitgaven van het bedrijfsleven ten behoeve van maatregelen voor bij- en nascholing zijn in de periode 1993-1999 gestegen (van omstreeks 1,6 % tot ongeveer 2,3 % van de totale arbeidskosten, d.w.z. van ongeveer 0,8% tot 1,1 % van het bbp) en zijn sindsdien wellicht nog wat gestegen, maar onvoldoende om te voorzien in de “adequate financiële en personele middelen”, waarop in de mededeling betreffende levenslang leren wordt aangedrongen.

In totaal investeert de EU aanzienlijk minder in het hogere onderwijs dan de VS. Ondanks een fors gestegen participatie en een daaruit voortvloeiende omvangrijke groei van de publieke uitgaven ten behoeve van het hogere onderwijs ligt het huidige peil van de totale (publieke en private) investeringen op tertiair niveau in Europa veel lager dan in de Verenigde Staten. De VS besteden per student tweemaal zo veel als de EU aan het hogere onderwijs³⁰. Het EU-gemiddelde bedraagt slechts 1,1 % van het

²⁹ Training and Learning for Competence, CEDEFOP, 2001 (tabellen pp. 334 en 246)

³⁰ USD 19.200 in de VS, USD 8.600 in de EU (gewogen gemiddelde) in KKS. Education at a glance, OESO, 2002

bbp tegenover 2,3 % in de VS. De kloof op het gebied van de financiering van het hoger onderwijs is derhalve nog breder dan die op het terrein van onderzoek en ontwikkeling (1,9% van het bbp in de EU en 2,7% in de VS) en het verschil kan ook hoofdzakelijk worden verklaard op grond van de geringere bestedingen ten behoeve van O&O door Europese bedrijven. Gezien de dubbele rol – onderwijs én onderzoek – van de universiteiten, worden zij aantoonbaar het zwaarst getroffen door het gebrek aan financiering en is het voor Europese universiteiten moeilijker om zich te presenteren als aantrekkelijke optie voor studenten en onderzoekers uit de gehele wereld en een halt toe te roepen aan de uitstroom van talent. Daarom is het uiterst belangrijk om zich voor ogen te houden dat dit tekort grotendeels veroorzaakt wordt door de geringe omvang van private investeringen in hoger onderwijs en onderzoek en ontwikkeling in de EU ten opzichte van de VS. Tegelijkertijd blijft het particuliere rendement bij investeringen in tertiair onderwijs in de meeste EU-lidstaten hoog, omdat de vraag naar hooggekwalificeerde werknemers nog sneller is gegroeid dan de participatie in het hoger onderwijs. Tussen de lidstaten doen zich evenwel enorme verschillen voor, die heel wel een prikkel voor grotere mobiliteit van academici binnen de uitgebreide EU zouden kunnen zijn, ook in de vorm van een ongewenste “braindrain” uit minder ontwikkelde regio’s of landen.

Met het oog op de betrekkelijk geringe private investeringen in en het hoge particuliere rendement van universitair onderwijs moet de overheid zich er vooral voor inzetten om niet alleen in de toekomst voor de instellingen voor hoger onderwijs en de studenten toereikende publieke middelen te bestemmen, maar ook naar mogelijkheden te zoeken om daarnaast de private investeringen in het hoger onderwijs te vermeerderen en te spreiden. Het nieuwe Europese streefdoel om tegen 2010 de voor onderzoek en ontwikkeling bestemde investeringen te verhogen tot 3 % van het bbp³¹ zal naar verwachting een positieve uitwerking hebben op universiteiten, die tot de instellingen behoren die het meest zullen profiteren van dergelijke extra bestedingen. Bij zulke initiatieven moet er natuurlijk wel op worden gelet dat deze extra middelen leiden tot hogere kwaliteit en grotere relevantie, minder gezakten en vroegtijdige schoolverlaters en betere gelijke kansen bij de toegang tot hoger onderwijs en de daaraan verbonden voordelen.

Het tweede terrein waar duidelijk behoefte bestaat aan meer private investeringen betreft verder beroepsonderwijs, bij- en nascholing en volwassenenonderwijs. Levenslang leren is nog lang niet binnen ieders bereik en er zijn tekenen die erop duiden dat er ten aanzien van de benutting van leeransen een steeds bredere kloof ontstaat tussen laag- en hogeropgeleiden en tussen jongeren en ouderen. Daarom moet er energiek worden gestreefd naar maatregelen ter verruiming van de toegang en vergroting van de participatie, waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar de groep volwassenen die er het minst op voorbereid of toe geneigd is of de geringste kansen heeft om te leren. Voorts dient de aanpak van falen op de arbeidsmarkt voorrang te krijgen en moet er worden gezorgd voor de juiste prikkels om achterstandsgroepen te stimuleren om gebruik te maken van scholingsmogelijkheden³². Ondanks de groei van de hierboven vermelde bestedingen van het bedrijfsleven ten behoeve van bij- en nascholing (van 1,6% tot 2,3% van de arbeidskosten in de periode 1993-1999), is het huidige financieringspeil niet toereikend om de uitdaging waarvoor Europa staat, het hoofd te bieden. Er bestaan nog steeds grote verschillen tussen de diverse landen (zo verschilt bijvoorbeeld het eerder genoemde percentage een factor 3). Slechts 40%

³¹ Meer onderzoek voor Europa – Op weg naar 3 % van het BBP, Mededeling van de Europese Commissie, DG RTD, 2002

³² Werkgelegenheid in Europa 2002, Europese Commissie, DG Werkgelegenheid en sociale zaken, 2002

van de Europese werknemers neemt deel aan bij- en nascholingscursussen (23% in het MKB) en slechts 62% van alle werkgevers biedt hun personeel enigerlei vorm van scholingsmaatregelen aan (56% van de werkgevers in het MKB)³³. Dit doet belangrijke vragen rijzen betreffende de dialoog tussen de overheid en de sociale partners.

Een bijzonder belangrijke vraag betreft de fiscale behandeling van levenslang leren en andere prikkels om in leren te investeren (met inbegrip van datgene wat in een vorig stadium geleerd is). Volgens de OESO is er eind jaren '90 geleidelijk een steeds breder consensus ontstaan dat overheidsinstanties alleen niet in staat zijn de middelen voor levenslang leren ter beschikking te stellen, dat werkgevers en werknemers – gezien het aanzienlijke particuliere rendement dat het oplevert – tenminste een deel van deze maatregelen financieel voor hun rekening zouden moeten nemen en dat financiële prikkels ontoereikend zijn om de uiterst geringe participatie van zeer laaggeleiden te vermeerderen³⁴.

4.3. Het waarschijnlijke effect van de uitbreiding op de investeringen van de EU

Terwijl een aantal kandidaat-lidstaten (de Baltische staten en Slovenië) meer dan het EU-gemiddelde van hun overheidsuitgaven aan onderwijs en beroepsopleiding besteden als percentage van het bbp, blijft het merendeel, met inbegrip van de grote lidstaten, onder dit gemiddelde³⁵. Vanzelfsprekend treedt dit nog duidelijker aan het licht als wordt gekeken naar de uitgaven per student of werknemer³⁶. Niettemin wordt in verscheidene landen een vergelijkbaar of hoger percentage van de totale publieke uitgaven besteed dan in de EU (tussen minder dan 10% tot meer dan 15%). Met uitzondering van twee kandidaat-lidstaten is slechts in zeer geringe mate sprake van private financiering, in het bijzonder waar het bedrijfsinterne scholing betreft. Tot en met de tweede fase van het middelbaar onderwijs is de participatie over het algemeen hoog (dikwijls hoger dan in de EU), maar op tertiair niveau vertoont de onderwijsdeelname een scherpe daling. De participatie in het hoger onderwijs (met name op voor de kenniseconomie relevante terreinen), verder beroepsonderwijs, bij- en nascholing (wat betreft aantal deelnemers, omvang van de cursussen en aantal opleidingsbedrijven) en actieve arbeidsmarktmaatregelen ligt in de meeste gevallen onder het EU-gemiddelde, ook al is het percentage in sommige kandidaat-lidstaten hoger dan in een aantal huidige lidstaten. Het afgelopen decennium heeft zich in diverse landen een zeer scherpe daling van overheidsinvesteringen in de volwasseneneducatie voorgedaan. Het huidige financieringstekort op het terrein van hoger onderwijs, verder beroepsonderwijs en bij- en nascholing in de EU zal na de uitbreiding nog verder toenemen. Er bestaat in verscheidene kandidaat-lidstaten voor het gehele stelsel van onderwijs en beroepsopleiding behoefte aan meer publieke investeringen; dit betekent een bijzonder probleem voor een aantal landen als gevolg van budgettaire knelpunten en het nu reeds hoge percentage voor het formele onderwijs bestemde overheidsuitgaven. Ook brengen enkele internationale onderzoeken, zoals IALS en PISA, naast een aantal zeer positieve resultaten, kwaliteitslacunes aan het licht, waarbij de kandidaat-lidstaten vaak het slechtst presteren³⁷. Hieruit blijkt dat er in de meeste kandidaat-lidstaten ondanks eerdere

³³ CVTS 1 en CVTS 2, Eurostat

³⁴ New mechanisms to finance lifelong learning, OESO, 2002

³⁵ Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy: achievements, gaps and challenges, Interim report (Synthesis of monographs exercise), Europese Stichting voor opleiding, 2002

³⁶ CVTS2, Eurostat 2002

³⁷ Preparation by candidate countries for involvement in the EU lifelong learning policy, op.cit

inspanningen en de aan human resource development (zowel door de landen zelf als door de EU via de Europese Stichting voor opleiding en PHARE) verleende prioriteit, aanzienlijk geïnvesteerd moet worden in de stelsels van onderwijs en beroepsopleiding en dat er kwalitatieve en structurele hervormingen ter hand moeten worden genomen om te kunnen voldoen aan de eisen van de kenniseconomie en samenleving³⁸.

4.4. Gerichte verhogingen van de publieke uitgaven en hogere private bijdragen

De bovenstaande analyse van de huidige situatie en de laatste trends geven aanleiding tot gereede twijfel aan de verwerkelijking van de “sterke groei” van investeringen in human resources, waarop in Lissabon werd aangedrongen. Dit geldt des te meer als men bedenkt dat het in Lissabon door de EU van 15 vastgestelde doel in 2010 moet zijn bereikt door een uitgebreide EU van minstens 27 lidstaten.

Gezien de toenemende druk op de overheidsmiddelen als gevolg van de geringe groei sinds 2001, verslechterende economische vooruitzichten en ernstige budgettaire restricties, vereist het huidige investeringspeil al een hele krachtsinspanning. Desondanks hebben de argumenten om vast te houden aan de doelstelling van Lissabon van een “sterke groei” van investeringen in onderwijs en beroepsopleiding nog niets aan kracht ingeboet, met name omdat deze investeringen zelf een beslissende rol spelen bij de toekomstige groei.

Vooraf in een aantal lidstaten en regio's zal veel meer geïnvesteerd moeten worden in onderwijs en beroepsopleiding – waarbij deze investeringen moeten worden afgestemd op de voor onderzoek en ontwikkeling benodigde middelen – om van de EU de meest geavanceerde kenniseconomie en –samenleving te maken. Deze conclusie behelst vanzelfsprekend geen oproep aan alle lidstaten om over de hele linie meer overheidsgelden te investeren: dit zou naar alle waarschijnlijkheid geen omvangrijke resultaten opleveren, maar wel een extra belasting voor de publieke middelen, de productiviteit en het concurrentievermogen betekenen.

De stijging dient afkomstig te zijn van een combinatie van gerichte overheidsinvesteringen en hogere private bijdragen. Het tekort aan financiering van de Europese onderwijs en beroepsopleiding is voornamelijk het gevolg van de betrekkelijk geringe bijdrage uit private bronnen (bedrijven en individuen) ter aanvulling van (en niet ter vervanging van) de publieke financiering, die de continuïteit van het Europese sociale model op het gebied van onderwijs en beroepsopleiding garandeert.

De overheidsinstanties in de lidstaten en de kandidaat-lidstaten zijn verantwoordelijk om de “sterke groei” van de totale investeringen te realiseren. In sommige landen zijn gerichte stijgingen noodzakelijk, bijvoorbeeld om te waarborgen dat iedereen toegang heeft tot leerkansen gedurende het gehele leven, dat iedereen de tweede fase van het middelbaar onderwijs kan volgen en dat achtergebleven regio's voldoende ondersteuning ontvangen. Dergelijke gerichte stijgingen van overheidsinvesteringen kunnen zo nodig voor zover de begrotingen het toelaten worden gerealiseerd door middelen in plaats van voor terreinen met een lager rendement te bestemmen voor de

³⁸ Prof. Erich Gundlach (Kiel Institute of World Economics), geciteerd door De la Fuente – Ciccone, op.cit.

ontwikkeling van human resources³⁹. Het vaststellen van benchmarks om de geboekte voortgang te meten zal van essentieel belang zijn⁴⁰.

Voor de structuurfondsen, die als financiële arm van de Europese werkgelegenheidsstrategie alleen al uit de lopende programma's van het Europees Sociaal Fonds (2000-2006) over 60 miljard euro beschikken, is eveneens een belangrijke rol weggelegd bij de ondersteuning van de verbetering van beleid en systemen en bij de bijzondere inzet die benodigd is om de problemen van de met achterstanden kampende regio's aan te pakken. De binnenkort uit te voeren tussentijdse evaluatie biedt een gelegenheid om de aard en de bestemming van de communautaire investeringen te beoordelen.

Ook de regeringen moeten steun zien te krijgen van een breed scala van actoren en positieve prikkels bieden met het oog op meer en blijvende investeringen van het bedrijfsleven (met inbegrip van het MKB) en individuele personen en ten behoeve van publiek-private samenwerkingsverbanden in het veld. Het bedrijfsleven zou bijvoorbeeld kunnen worden verzocht om financiering of medefinanciering van materiaal, scholen, beurzen, activiteiten ten behoeve van veranderingen van curricula, leerstoelen of universitaire instituten, onderzoekseenheden, trainingscursussen om studenten en leerling-werknemers aan te trekken op terreinen waarop een gebrek aan gekwalificeerde werknemers bestaat, enz.

Door dergelijke maatregelen kan de slechtst denkbare situatie worden vermeden, waarin tegenover ontoereikende overheidsfinanciering geen vermeerderde private financiering staat, met als resultaat een chronisch gebrek aan middelen, minder kwaliteit en sociale selectie bij de toegang tot voorzieningen voor onderwijs en beroepsopleiding.

5. DOELTREFFENDER GEBRUIK VAN DE BESCHIKBARE MIDDELEN

Dit hoofdstuk houdt verband met doelstelling 1.5 "Financiële middelen optimaal inzetten" in het werkprogramma voor de doelstellingen (evenals met de "voldoende personele en financiële middelen" waarover wordt gesproken in de mededeling betreffende levenslang leren). Met het oog op het belang van de stelsels voor de verwezenlijking van het voor de gehele EU geldende strategische doel van Lissabon worden in dit hoofdstuk een aantal prioriteiten in kaart gebracht, die essentieel zijn voor de efficiëntie van deze stelsels op de lange termijn.

Ook in het kader van het beleid inzake levenslang leren en de Europese werkgelegenheidsstrategie is deze benadering van groot belang. In de mededeling betreffende levenslang leren wordt beklemtoond dat de middelen opnieuw moeten worden verdeeld over het gehele aanbod van mogelijkheden tot formeel, niet-formeel en informeel leren op alle leeftijden en dat alle besluiten die zo efficiënt mogelijke investeringen in onderwijs en beroepsopleiding beogen, in dit licht moeten worden getoetst.

³⁹ *Public Finances in EMU 2002*, European Economy n° 3/2002

⁴⁰ Europese benchmarks in onderwijs en opleiding: follow-up van de Europese Raad van Lissabon, Mededeling van de Europese Commissie, COM(2002) 629 def.

De op deze wijze afgebakende prioriteiten kunnen ook van belang zijn om te waarborgen dat – zowel in de huidige als toekomstige lidstaten – de investeringen van de Europese Investeringsbank en de structuurfondsen zo rendabel mogelijk zijn.

5.1. De implicaties van het “doelstellingenproces” in verband met investeringen

Het *Gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels* bevat een oproep om te investeren in bepaalde terreinen die als gemeenschappelijke prioriteiten van de lidstaten zijn aangewezen. Ook ontleent het aandachtsgebieden aan de strategie voor levenslang leren en de Europese werkgelegenheidsstrategie. Voorts besteedt het aandacht aan de door de Europese Raad in Lissabon zelf vastgestelde prioriteiten, met name de halvering van het aantal jongeren dat het niet brengt tot de bovenbouw van het middelbaar onderwijs, de ontwikkeling van scholen en opleidingscentra tot multifunctionele leercentra, de vernieuwing van de curricula, de verwerving van IT-vaardigheden, *e-learning*, leren van vreemde talen en mobiliteit. Het werkprogramma biedt derhalve een goed uitgangspunt voor een verdeling van middelen, die op basis van situatie, behoeften en beleidskeuzen in ieder land doelmatig is. Uit een analyse van het werkprogramma voor de doelstellingen blijkt dat wordt aangespoord tot investeringen op de volgende hoofdterreinen:

– Investeren in scholing en het vasthouden van personeel

Dit heeft voornamelijk betrekking op: a) jonge onderwijsgeevenden en opleiders en docenten en praktijkopleiders die reeds werkzaam zijn in het initieel en volwassenenonderwijs, met name in verband met open en flexibele onderwijsmethoden en *e-lernen*, het gebruik van ICT, de vernieuwing van de curricula in het initieel onderwijs en cursussen voor bij- en nascholing en de toegang tot multimedia; b) administratief personeel op alle niveaus ter ondersteuning van de decentralisering van kwesties in verband met curricula en management; en c) personeel dat op maat gesneden begeleiding en advisering biedt. De vergrijzing van docenten, praktijkopleiders en niet-onderwijzend personeel in de gehele EU leidt tot een bijzondere behoefte aan investeringen in de vorm van scholingsmaatregelen en maatregelen om nieuwe docenten en praktijkopleiders aan te trekken⁴¹. Het hoger onderwijs dient evenzo aantrekkelijk te blijven voor jonge onderzoekers en ouder talent, met name door contacten tot stand te brengen en mobiliteit te bevorderen tussen universiteiten, onderzoekslaboratoria en het bedrijfsleven.

– Investeren in nieuwe basisvaardigheden

De nieuwe basisvaardigheden omvatten digitale vaardigheden, leren leren, sociale vaardigheden, ondernemerschapsvaardigheden en taalverwerving en dienen voor alle leeftijdsgroepen toegankelijk te zijn. Jongeren en volwassenen, met of zonder werk, hebben behoefte aan een hoger niveau van op de nieuwe arbeidsmarkt en kennissamenleving afgestemde basisvaardigheden; vooral voor bepaalde categorieën (bijvoorbeeld laagopgeleiden, oudere werknemers en buiten het arbeidsproces staande vrouwen, die willen herintreden) en in bepaalde regio's en gehele landen is deze kwestie urgent. Het potentieel van ICT en nieuwe *e-learning*methoden ter verbetering van het leerproces, om meer mensen te bereiken en kosten omlaag te brengen dient nader te worden verkend en benut.

⁴¹ Rapporten van Eurydice over docenten, met name Rapport 1 over initiële beroepsopleiding en Rapport 3 over arbeidsvoorwaarden

– Investeren in de toegang tot levenslang leren voor iedereen

Over het algemeen zijn de overheidsuitgaven op dit terrein gestegen en er zijn indicaties dat er sprake is van een groeiende gezamenlijke verantwoordelijkheid voor financiering, zoals een toename van de bestedingen van het bedrijfsleven ten behoeve van bij- en nascholing. Sinds 1997 hebben de lidstaten zich in de context van de Europese werkgelegenheidsstrategie ingezet voor de ontwikkeling van samenhangende strategieën voor levenslang leren en meer investeringen in kwaliteit en toegankelijkheid. De mededeling betreffende levenslang leren dringt aan op voldoende personele en financiële middelen en voor de herverdeling ervan over alle leervoorzieningen. De ontwikkeling van meer en andere fiscale prikkels om te leren en de betrokkenheid van de sociale partners bij deze strategieën zijn de voornaamste voorwaarden voor het welslagen hiervan.

– Investeren in ICT

In overeenstemming met het nieuwe *e-learning*programma moet worden geïnvesteed in hardware, software, onderhoud, scholing en de ontwikkeling van *e-learning*activiteiten en -onderwijsmateriaal⁴². De laatste paar jaar zijn er in alle landen aanzienlijke investeringen gedaan: scholen zijn voorzien van ICT, bijna 100 van de scholen is op het internet aangesloten en er zijn webgebaseerde informatiebronnen en onderwijsmiddelen gecreëerd. Toch zal ICT een aanzienlijke kostenpost blijven totdat het tempo van de technologische veranderingen vertraagt en het een alledaags product wordt zoals kantoorbenodigdheden (tegen 2010 zou dit het geval kunnen zijn). Tot dusverre lijken de mogelijkheden tot netwerken tussen publieke onderwijs- en beroepsonderwijsinstellingen en van publiek-private samenwerkingsverbanden als bron van aanvullende financiering op dit gebied nog niet volledig verkend te zijn⁴³.

– Investeren in sociale integratie en actief burgerschap

Op de bevordering van sociale integratie gerichte maatregelen betreffen sleutelaspecten zoals peuter- en kleuteronderwijs, op actief burgerschap gericht onderwijs, gendermainstreaming, voorkomen dat leerlingen en studenten zakken en vroegtijdig het onderwijs verlaten en tweedekansscholen voor volwassen lerenden, enz. Deze aspecten omvatten veel meer dan kwesties in verband met werkgelegenheid en krijgen veel nadruk in zowel de mededeling betreffende levenslang leren als in het *Gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels*. Deze langetermijnmaatregelen zijn wellicht het meest essentieel. Hiertoe zijn radicale hervormingen van curricula en structuren noodzakelijk om de kwaliteit en relevantie van voor iedereen beschikbare leerkansen te kunnen verbeteren en eveneens gerichte omvangrijker publieke investeringen ter ondersteuning van deze hervormingen, waaronder ook in de vorm van ondersteuning van de betrokken maatschappelijke organisaties die een cruciale rol hebben gespeeld op dit terrein en dat in de toekomst in de uitgebreide EU moeten blijven doen. Dergelijke investeringen zijn een vanzelfsprekende prioriteit in alle landen waar nog meer werk moet worden verzet om te kunnen garanderen dat de ontwikkeling van de stelsels van onderwijs en beroepsopleiding ten goede komen aan iedereen.

⁴² e-Learning: het onderwijs van morgen uitdenken, Europese Commissie, 2000

⁴³ Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit, op.cit., punt 8

– Investeren in begeleiding en advisering

Investeren in begeleiding en advisering dienen als vroegtijdige preventiemaatregelen te worden gezien, waardoor in belangrijke mate kan worden voorkomen dat onderwijs en beroepsopleiding en de behoeften van de arbeidsmarkt niet op elkaar aansluiten⁴⁴, waardoor het aantal leerlingen en studenten dat het middelbaar en hoger onderwijs met succes afsluit kan worden vermeerderd en de overgang naar het werk en het weer oppakken van studies vergemakkelijkt kunnen worden⁴⁵. Ook dienen deze diensten verder te worden ontwikkeld met het oog op de noodzakelijke toename van het aantal jonge mensen, vooral jonge vrouwen, die verder willen studeren of kiezen voor een loopbanen op het gebied van de wiskunde, natuurkunde en de technologie⁴⁶.

5.2. Aanpak van terreinen waarop sprake is van onrendabele investeringen

In het werkprogramma voor de doelstellingen zijn de terreinen vastgelegd die met voorrang in aanmerking moeten komen voor investeringen; de eigenlijke investeringsbeslissingen dienen in het licht van de situatie in ieder land te worden genomen. De rendementen van investeringen op het niveau van de lidstaten kan onder meer verbeterd worden door inefficiënte bestedingen op het spoor te komen en vervolgens een halt toe te roepen, waardoor op middelen kan worden bespaard en deze zinvoller elders benut kunnen worden. Hierna volgt een reeks algemene symptomen en mogelijke oorzaken van dergelijke onrendabele investeringen.

– Meer dan gemiddeld aantal gezakten en vroegtijdige schoolverlaters

In de EU verlaat nog altijd 30 % van de leerlingen de school zonder de bovenbouw van het middelbaar onderwijs te hebben bereikt en ook in het hoger onderwijs ligt in verscheidene landen het percentage studenten dat de studie niet voltooit hoog. Indien het aantal gezakten/vroegtijdige schoolverlaters hoger ligt dan elders, kan dat het gevolg zijn van het feit dat lerenden (of hun ouders) in een te vroeg stadium gedwongen worden om te kiezen tussen toekomstige leertrajecten. Deze situatie kan het gevolg zijn van starre stelsels of van sociaal-economische omstandigheden. Voorbarige of ondoordachte beslissingen kunnen leiden tot een groter aantal gezakten, vroegtijdige schoolverlaters of tot andere symptomen van demotivatie. In dit verband dient op de indirecte kosten gewezen te worden die het gevolg zijn van de keuze voor te hoog gegrepen mogelijkheden in het middelbaar en hoger onderwijs; de oorzaak hiervan is dat andere opties veelal gelden als tweede keus. Hierdoor kiezen bepaalde studenten niet voor studies die beter geschikt voor hen zijn, maar voor studies die als prestigieuzer gelden of beter aansluiten bij seksegerelateerde stereotypen. Door betere begeleiding, waardoor meer mensen zouden slagen, zou kunnen worden bespaard op sociale bestedingen die het gevolg zijn van falen in het onderwijs en vroegtijdig schoolverlaten en zouden middelen kunnen vrijkomen voor productievere investeringen op terreinen zoals onderwijs voor leerlingen met speciale behoeften of de regelmatige actualisering van de curricula⁴⁷.

– Relatief hoge werkloosheid onder afgestudeerden

⁴⁴ Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit, op.cit., punt 1

⁴⁵ Why Guidance matters, OECD working paper Rationale, 2002

⁴⁶ Gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels, doelstelling 1.4.

⁴⁷ Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit, op.cit., punt 3

De betrekkelijk hoge werkloosheid onder afgestudeerden kan behalve aan algemene economische factoren in sommige landen ook worden toegeschreven aan curricula die te star zijn of slechts gedeeltelijk tegemoetkomen aan de behoeften van de werkgevers. Voor de aanpak van dit probleem moeten wellicht middelen worden gerealloceerd ten behoeve van andere onderdelen van het stelsel van onderwijs en beroepsopleiding of betere relevantie en flexibiliteit beloond worden in de vorm van meer investeringen. Er kunnen zich ook minder aan het licht tredende effecten op de langere termijn voordoen die omvangrijke, door gebrek aan efficiëntie veroorzaakte kosten met zich meebrengen, zoals bijvoorbeeld wanneer stelsels van onderwijs en beroepsopleiding expliciet of impliciet attitudes overdragen als risicovermijding in plaats van ondernemingsgeest⁴⁸.

– **Lagere prestatieniveaus**

Weliswaar bestaat er over het algemeen een positieve correlatie tussen investeringsniveau en prestatie, maar dit is niet in alle landen het geval. Soms zijn de (aan de hand van PISA of IALS gemeten) prestatieniveaus geringer dan in andere landen met een vergelijkbaar of zelfs lager investeringspeil. Een dergelijke situatie kan aan verscheidene factoren worden toegeschreven, zoals onder meer de slechte kwaliteit van cursussen, het onvermogen om de problemen van kansarme groepen of regio's aan te pakken of een ondoelmatige verdeling van de middelen.

– **Te lange studies voor het behalen van een graad of de verwerving van een andere kwalificatie**

De tijd die in de verschillende lidstaten benodigd is om een bepaalde academische graad te behalen kan wel 100 % variëren. De totale kosten van een afgestudeerde lopen binnen de EU zeer aanzienlijk uiteen en kunnen de oorzaak zijn van de schijnbare verschillen qua financiering tussen sommige landen of instellingen. Hoe belangrijk het toezicht op de studieduur is voor efficiëntie van de uitgaven blijkt nog eens extra duidelijk uit de aandacht die de laatste tijd in geheel Europa uitgaat naar de validatie van informeel en niet-formeel leren, die zich tot een rendabele investering ontwikkeld hebben. Hierdoor wordt de drempel voor levenslang leren verlaagd, neemt het rendement voor de betreffende persoon, de werkgever en de samenleving toe (minder tijd benodigd om een kwalificatie of diploma te behalen, de aanbieders moeten meer op het individu toegesneden, maar tegelijkertijd kortere en gerichte modules leveren, de afzonderlijke deelnemers hoeven maar korter in hun eigen financiering te voorzien, zij hoeven niet zoveel te verzuimen; voorts bestaat er een extra motivatie op basis van de wetenschap dat de reeds verworven kennis bijdraagt tot een snellere loopbaanontwikkeling).

– **Impasses op onderwijsgebied**

Impasses treden op bij gebrek aan flexibiliteit en aansluiting binnen en tussen de diverse onderdelen van de stelsels van onderwijs en beroepsopleiding (en soms tussen onderwijs/beroepsopleiding enerzijds en werk anderzijds): mensen kunnen geen andere richting inslaan als zij tot de ontdekking komen de verkeerde richting te zijn ingeslagen of als zij hun studie/scholing op een hoger niveau of later in hun leven willen voortzetten. Doorgaans is dit het gevolg van het feit dat er geen rekening wordt gehouden met door belangstellenden voor cursussen op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding op basis van eerder en informeel leren verworven

⁴⁸ Ondernemerschap in Europa, Groenboek van de Europese Commissie, 2002

kennis, met name wanneer zij een andere richting inslaan; dit kan ook een belemmering vormen bij bij- en nascholing en het volwassenenonderwijs.

Vanzelfsprekend bestaat er ook ten aanzien van andere terreinen bezorgdheid over het rendement van de bestedingen. Dit geldt met name voor bijvoorbeeld het actief arbeidsmarktbeleid om werklozen en inactieven die willen werken om te scholen; uit evaluaties blijkt dat combineren van scholingsmaatregelen met andere maatregelen zoals werkervaring en rekening houden met zowel de kenmerken van de persoon in kwestie als de arbeidsmarktsituatie cruciaal zijn voor het al dan niet slagen van het beleid.

In het algemeen werpt meer investeren alleen dan vruchten af als het gepaard gaat met meer kwaliteit, beter aansluit op de behoeften van de lerende en als er sprake is van een groter rendement in sociaal, economisch en democratisch opzicht en/of betere toegang. Door meer te investeren in ondeugdelijke en te lange curricula – zonder ze eerst volledig te herzien – zouden de knelpunten blijven bestaan in plaats van dat zij verwijderd worden. Efficiënte investeringen moeten ertoe bijdragen dat kwaliteit en vernieuwing op het terrein van onderwijs/ leren een stimulans krijgen en beloond worden en vereisen een zorgvuldige bewaking van input en output op Europees, nationaal en institutioneel niveau met het oog op gelijke toegang voor alle sociaal-economische en leeftijdsgroepen, waarbij rekening wordt gehouden met hun uiteenlopende leerbehoeften.

5.3. Efficiënt beheer van middelen

Er bestaat een positieve relatie tussen een decentralisering op onderwijsgebied (d.w.z. niet alleen een decentralisering van de centrale administratie, maar ook de mogelijkheid tot wijziging en aanpassing van curricula, methoden en het beheer) en het opleidingsniveau, zoals duidelijk bleek uit de resultaten van TIMSS / PISA. Het belang van het beheer van middelen op lokaal niveau werd door de lidstaten zelf in hun reacties op de mededeling betreffende levenslang leren onderstreept.

Voor een efficiënte decentralisering zijn evenwel nieuwe investeringen benodigd in a) de scholing van lokale autoriteiten en leidinggevend en onderwijsgevend personeel in het beheer en de efficiënte inzet van middelen; b) de ontwikkeling van een systeem voor kwaliteitsborging op alle niveaus, d.w.z. de verspreiding van een cultuur van kwaliteitsbesef in het gehele stelsel van onderwijs en beroepsopleiding, die berust op het vertrouwen in en de autonomie van lokale actoren, die te werk gaan op basis van een reeks gemeenschappelijke kwaliteitsnormen; deze actoren moeten er met name voor waken dat een grotere verantwoordingsplicht op school-/lokaal niveau gelijke behandeling, gendermainstreaming of participatie van studenten en leerlingen in gevaar brengt; en c) een kader voor zowel algemene als beroepskwalificaties, dat transparant is en afgestemd op nationale behoeften, maar ook aansluit bij soortgelijke kaders op Europees niveau (zie hoofdstuk 6 hieronder).

Ook een belangrijk aspect is de inbreng van alle betrokken partijen op basis van activiteiten binnen samenwerkingsverbanden. De regeringen en de sociale partners dienen met name de mogelijkheid te verkennen om verschillende soorten publiek-private samenwerkingsverbanden tot stand te brengen om extra personele en financiële middelen aan te boren⁴⁹. Vastgesteld is dat samenwerkingsverbanden vanuit het perspectief van levenslang leren een beslissende factor vormen voor

⁴⁹ Financing of Education, Eurydice, 2002

motivatie, openheid en belang en kwaliteit van het onderwijs⁵⁰. Samenwerkingsverbanden die mede gedragen worden door private financiële bijdragen, kunnen ook een impuls geven tot een verantwoordelijker instelling van de studenten, gezinnen en het onderwijsgevend personeel en kunnen zo het rendement van de totale bestedingen vergroten. Dit mag echter onder geen voorwaarde ertoe leiden dat de toegang van lerenden in achterstandsituaties beperkt wordt.

Voor een optimale efficiëntie is ook een gecoördineerd optreden van ministeries een vereiste. Door het slechten van de barrières op nationaal en Europees niveau tussen de ministeries die verantwoordelijk zijn voor onderwijs, werkgelegenheid, economie, onderzoek, jeugd, milieu, gezondheid, enz. zouden dubbel werk, verbrokkeling van activiteiten en een versplintering van middelen vermeden kunnen worden, waardoor hervormingen meer resultaat zouden opleveren. Een bijzonder treffend voorbeeld hiervan is de op maat gesneden begeleiding/advisering ten behoeve van lerenden en werkende en werkloze jongeren en volwassenen, van wie sommige zich in een moeilijke situatie bevinden. Ondanks een overeenkomstige taakstructuur vallen deze kernactiviteiten over het algemeen – afhankelijk van de betrokken doelgroep en/of de geplande activiteit (studie, eerste baan, arbeidsmarktgerichte scholing) onder de bevoegdheid van verschillende ministeries. Deze verbrokkeling veroorzaakt dikwijls grote moeilijkheden voor de gebruikers en doet over de hele linie af aan het doelmatig functioneren van de aangeboden diensten. Voor rendabel investeren ten behoeve van de kennissamenleving is, met het oog op de ambitieuze, tweeledige doelstelling van Barcelona om de uitgaven voor O&O én het door het bedrijfsleven te financieren gedeelte ervan te verhogen, ook de coördinatie tussen de met onderwijs en beroepsopleiding belaste autoriteiten enerzijds en de voor onderzoek en ontwikkeling verantwoordelijke instanties anderzijds een vereiste. Ook op Europees niveau worden initiatieven ondernomen om op dit gebied tot coördinatie te komen, in het bijzonder via de geïntegreerde aanpak van de uitvoering van het werkprogramma voor de doelstellingen en andere relevante Europese beleidsontwikkelingen.

De vaststelling van nationale en Europese benchmarks is eveneens een onmisbaar hulpmiddel voor ieder land om de eigen resultaten te kunnen vergelijken met die van andere en de voortgang te meten die in de richting van het algemene strategische doel van Lissabon en de voor de Europese onderwijs- en beroepsopleidingsstelsels nader uitgewerkte doelstellingen is behaald⁵¹.

6. EFFICIËNT INVESTEREN MOET VERANKERD ZIJN IN DE EUROPESE CONTEXT

In ieder land hangen hervormingen van onderwijs en beroepsopleiding af van de kenmerkende structuren, opleidingsniveaus, de sterke en zwakke punten en de uitgestippelde beleidslijnen. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel dragen de lidstaten en de kandidaat-lidstaten de verantwoordelijkheid voor dergelijke hervormingen. Derhalve is het niet de bedoeling om in dit hoofdstuk de eventuele nationale hervormingen de revue te laten passeren, maar om er de aandacht op te vestigen dat bij deze hervormingen, hoewel de besluitvorming erover en de uitvoering ervan op nationaal niveau plaatsvinden, ernstig rekening dient te worden gehouden met de steeds duidelijker Europese dimensie, waarvan afhangt of deze hervormingen tot betere resultaten zullen leiden.

⁵⁰ “Een Europese ruimte voor levenslang leren realiseren”, Mededeling van de Europese Commissie, op.cit.

⁵¹ Europese benchmarks in onderwijs en opleiding: follow-up van de Europese Raad van Lissabon, op.cit.

In de mededeling betreffende levenslang leren, het actieplan voor vaardigheden en mobiliteit en het werkprogramma voor de doelstellingen (met name doelstelling 3.5) wordt met klem gewezen op het belang van investeren in de Europese dimensie van onderwijs en beroepsopleiding. Het creëren van een overzichtelijk en bestendig kader van doelstellingen op Europees niveau is ook een noodzakelijke voorwaarde voor het succes van de investeringsstrategieën in de kandidaat-lidstaten. Hierdoor wordt het risico van verschuivende doelstellingen vermeden, waardoor zelfs een genereus investeringsbeleid gemakkelijk kan worden ondermijnd. Het feit dat alle (huidige en nieuwe) lidstaten convergente veranderingen/hervormingen ten behoeve van toekomstige gemeenschappelijke doelen invoeren, kan op zich al in belangrijke mate bijdragen tot motivatie en integratie. Hiermee wordt nog eens duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is dat de kandidaat-lidstaten zowel bij de Europese werkgelegenheidsstrategie als de uitvoering van het werkprogramma voor de doelstellingen worden betrokken, zoals overeengekomen door de ministers van Onderwijs te Bratislava in juni 2002.

6.1. Nationale hervormingen in de context van de Europese kennisruimte

In een meer geïntegreerd Europa hebben investeringen in onderwijs en beroepsopleiding een veel geprononceerder Europese dimensie gekregen. Investerings- en hervormingen op deze terreinen die alleen zouden inspelen op nationale en regionale behoeften en de Europese dimensie ervan buiten beschouwing zouden laten, zouden een veel geringer effect hebben dan in de context van de Europese kennisruimte. Beoordelingscriteria voor kwaliteit en betekenis van programma's en instellingen voor onderwijs en beroepsopleiding moeten op Europees niveau op elkaar aansluiten en het pad effenen voor de doelstelling om Europa tot een mondiaal referentiepunt op deze gebieden te laten uitgroeien. Anders gezegd: in overeenstemming met de boodschap van de ministers van Onderwijs in hun beleidsverklaring aan het begin van het programma voor de doelstellingen⁵² dienen investeringen en hervormingen zodanig te worden uitgevoerd dat *zoveel mogelijk convergentie als noodzakelijk* wordt bereikt (en er tegelijkertijd *zoveel mogelijk diversiteit als mogelijk blijft behouden*). Een zodanig gecoördineerd optreden heeft het potentieel een aanzienlijke Europese meerwaarde te genereren in het hoger onderwijs, het volwassenenonderwijs, bij- en nascholing en op andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld werkgelegenheid of regionale ontwikkeling. Deze hervormingen zijn ook van doorslaggevend belang voor de economische groei en het werkgelegenheidsbeleid en voor het rendement van de investeringen van de EIB en de structuurfondsen, d.w.z. voor de verwerkelijking van de doelen van Lissabon over de hele linie.

6.2. Investeren in curriculumvernieuwing, kwaliteitsborging en de erkenning van kwalificaties in de context van de Europese kennisruimte

In verband met de opkomst van de kennissamenleving is de behoefte aan curriculumvernieuwing in het algemeen onderwijs, het beroepsonderwijs en de beroepsscholing, hoger onderwijs en het volwassenenonderwijs – kortom het hele scala van mogelijkheden tot levenslang leren – de kwestie met de meeste urgentie op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding. Bij een dergelijke vernieuwing moet recht worden gedaan aan de prioriteit die verleend wordt aan basisvaardigheden; de diversificatie van leertrajecten en –methoden om diverse soorten lerenden tegemoet

⁵² Gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen van de onderwijs- en opleidingsstelsels, op.cit. (inleiding)

te komen; een doeltreffend gebruik van ICT bij het lesgeven en leren; de bevordering van duurzame inzetbaarheid van mannen en vrouwen; het opnemen van een Europese dimensie in alle leerplannen, o.a. door middel van een deugdelijke verwerving van vreemde talen, alsook de mogelijkheid voor studenten en stagiairs om een belangrijk gedeelte van hun leerervaringen in een ander land op te doen, een betere onderlinge aansluiting van cursussen op elkaar en meer mogelijkheden om een overstap te maken naar een ander traject binnen het onderwijs en de beroepsopleiding. Een dergelijke veelzijdige curriculumvernieuwing vormt de spil van het werkprogramma voor de doelstellingen (vgl. hoofdstuk 5.1) en is ook vastgelegd als essentiële vereiste in het proces van Bologna inzake het hoger onderwijs en de onlangs aanvaarde resolutie over intensievere samenwerking inzake beroepsonderwijs en -opleiding (de verklaring van Kopenhagen)⁵³; in beide gevallen zouden contacten tussen de wereld van het onderwijs en die van het werk (beroepsorganisaties, werkgevers, onderzoekseenheden, enz.) kunnen bijdragen tot het ontstaan van betere curricula en het creëren van prikkels voor meer private investeringen in onderwijs en beroepsopleiding. Het vraagstuk van de curriculumvernieuwing is weliswaar in alle landen aan de orde, maar is vooral bijzonder belangrijk en urgent in een aantal kandidaat-lidstaten, waar het gevaar aanwezig is dat de middelen naar onproductieve onderdelen van de stelsels van onderwijs en beroepsopleiding gaan bij verder uitstel van de hervormingen van de curricula.

Curriculumvernieuwing hangt samen met kwaliteitsborging. Niet alle investeringen in kwaliteitsborging zullen profijt opleveren: dit zal alleen het geval zijn als er voorrang wordt gegeven aan een hervorming van de curricula waarbij rekening wordt gehouden met economische en maatschappelijke behoeften en het supranationale karakter van de mechanismen voor kwaliteitsborging volledige erkenning krijgt. Op Europees vlak kan niet wettelijk of door instanties bepaald worden wat “kwaliteit” is. Kwaliteit bestaat slechts daar, waar zij als zodanig wordt erkend door anderen (gebruikers, werkgevers, andere instellingen, andere landen). Daarom moeten op nationaal niveau ontwikkelde systemen voor kwaliteitsborging in de eerste plaats geleidelijk aan relevantie en geloofwaardigheid zien te winnen (bijvoorbeeld door belanghebbende partijen en buitenlanders op te nemen in de voor kwaliteitsborging bevoegde instanties) en steeds beter gaan aansluiten bij elders in Europa gebruikte systemen. Deze aspecten zijn van fundamenteel belang voor de toekomstige ontwikkeling van het hoger onderwijs (zoals beklemtoond in het proces van Bologna) en van beroepsonderwijs en scholingsmaatregelen (zoals werd onderstreept in de follow-up van het Quality Forum en in de verklaring van Kopenhagen). Op beide terreinen bestaat op Europees niveau behoefte aan een gemeenschappelijke kern van kwaliteitscriteria om zo transparantie, vergelijkbaarheid en verenigbaarheid te kunnen waarborgen. De werkzaamheden hiertoe zijn van start gegaan, maar zij moeten nog worden geïntensiveerd en het tempo moet worden opgevoerd.

Voor een groter rendement van investeringen op onderwijsgebied in de Europese context en de voltooiing van de Europese arbeidsmarkt moeten elders in de EU verworven kwalificaties en competenties sneller worden erkend. De Europese Raad in Barcelona in maart 2002 sprak zijn voldoening uit over het actieplan van de

⁵³ Resolutie van de Raad over de bevordering van intensievere Europese samenwerking inzake beroepsonderwijs en -opleiding, doc. 14343-2002 en de “verklaring van Kopenhagen” van de voor beroepsonderwijs en -opleiding verantwoordelijke ministers en de Europese Commissie van 30 november 2002.

Commissie ter verwijdering van de obstakels op de Europese arbeidsmarkten in 2005, waaronder de obstakels als gevolg van het feit dat formele kwalificaties en niet-formeel leren niet erkend worden. Ondanks belangrijke beleidsmaatregelen op dit terrein (zoals bijvoorbeeld de richtlijnen betreffende de erkenning van beroepen, het actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit of het door de Europese Raad in Nice aanvaarde actieplan voor mobiliteit) en diverse instrumenten die in het leven werden geroepen ter ondersteuning van dit beleid (Europees curriculum vitae, EuroPass, ECTS-punten, NARIC's, diplomasupplement) verliep de voortgang in een veel trager tempo dan verwacht. De in veel landen of instellingen gehanteerde omslachtige en trage erkenningsprocedures blijven nog steeds het grootste struikelblok voor een flexibele en efficiënte Europese arbeidsmarkt en voor vooruitzichten op werk in de gehele EU voor bezitters van kwalificaties⁵⁴. Zonder een transparant, gebruikersvriendelijk en voorspelbaar systeem voor de erkenning van opleidingen en kwalificaties in het buitenland is in de huidige en uitgebreide EU geen Europese kennisruimte mogelijk.

Om het rendement van investeringen in onderwijs en beroepsopleiding te kunnen garanderen en voortgang te boeken bij de verwezenlijking van het strategische doel van Lissabon moeten er op bovengenoemde terreinen op basis van duidelijke prioriteiten doortastende beslissingen worden genomen. In een tijdsgewricht waarin markten en economieën in een steeds sneller tempo naar elkaar toegroeien, kunnen en mogen onderwijs en beroepsopleiding niet achterop raken. Bovendien groeit het besef onder studenten en stagiairs dat zij moeten studeren voor in de gehele EU te gebruiken kwalificaties, en daar ook recht op hebben. Van de instellingen en de nationale accreditatie-instanties zal in toenemende mate verwacht worden dat zij dergelijke kwalificaties kunnen leveren, omdat zij anders hun eigen burgers zouden kunnen benadelen door hun kansen binnen de Europese kenniseconomie- en samenleving te beperken.

6.3. Vermeerdering van de waarde van het Europees onderwijs in de wereld

Gerichte maatregelen en investeringen zijn een onontbeerlijke voorwaarde om van Europa een wereldwijd referentiepunt te maken wat betreft de kwaliteit en de relevantie van haar onderwijsprogramma's en -instellingen. Dit is al een uiterst ambitieus doel voor de huidige EU, en dat geldt nog eens te meer voor de uitgebreide Unie. Initiatieven zoals Erasmus-World en de invoering van een gemeenschappelijk visumbeleid voor studenten en stagiairs in combinatie met soortgelijke maatregelen op onderzoeksgebied hebben het potentieel om het imago van Europa als bestemming voor studenten, wetenschappers en onderzoekers in de hele wereld te verbeteren. Een blijvend succes op dit gebied hangt evenwel af van curriculumvernieuwing, de invoering van een begrijpelijk, coherent kader voor kwalificaties en de promotie van Europese instellingen en universitaire opleidingen in de gehele wereld⁵⁵. Zolang de Europeanen zelf elkanders opleidingen niet wederzijds erkennen, spreekt het vanzelf dat Europese opleidingen naar alle waarschijnlijkheid in de wereld niet meer aanzien zullen verwerven en dat de rest van de wereld Europa niet als referentiepunt zal gaan zien.

⁵⁴ Actieplan van de Commissie voor vaardigheden en mobiliteit, op.cit., punt 10, 15, 19 en 20

⁵⁵ The globalisation of Education and Training: Recommendations for a Coherent Response of the EU, rapport van de Academic Cooperation Association (ACA) ten behoeve van de Europese Commissie, DG EAC, september 2000

7. CONCLUSIE: ER BESTAAT EEN DRINGENDE NOODZAAK OM DOORTASTEND OP TE TREDEN

Uit de door de staatshoofden en regeringsleiders vastgestelde politieke doelen spreken zeer hoog gespannen verwachtingen ten aanzien van onderwijs en beroepsopleiding. Zoals de Europese Raad nadrukkelijk heeft bekrachtigd zijn deze verwachtingen – gezien de essentiële rol van onderwijs en beroepsopleiding bij de verwezenlijking van het strategische doel van Lissabon – volledig gerechtvaardigd.

De doelen van Lissabon en de daaruit voortvloeiende doelstellingen die zijn overeengekomen voor onderwijs en beroepsopleiding, zijn meer dan ooit geldig. Zij werden door de lidstaten zelf vastgesteld voor zichzelf. Het is niet de bedoeling dat deze mededeling aanwijzingen geeft over de in een bepaald land te nemen maatregelen, en veel van de hier aangesneden kwesties zijn ongetwijfeld voor sommige landen belangrijker dan voor andere. De hoofdverantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de overeengekomen doelen ligt bij de voor onderwijs en beroepsopleiding verantwoordelijke instanties in de huidige en toekomstige lidstaten. Duidelijk is dat regio's en landen die niet meer en op effectievere wijze in hun mensen investeren zullen merken dat zij een achterstand oplopen in hun economische en sociale ontwikkeling (met repercussies voor heel Europa). In dit licht wijst de Commissie met klem op het belang om vast te houden aan de overeengekomen doelen en een investeringsbeleid te voeren waarbij voldoende middelen worden bestemd voor die terreinen waarop zij een optimale bijdrage kunnen leveren aan de op nationaal en Europees niveau vastgestelde doelen.

Deze doelen zullen moeilijker te bereiken zijn dan oorspronkelijk werd aangenomen als gevolg van hogere Europese aspiraties, een felle concurrentie vanwege toegenomen investeringen in kennissystemen in andere regio's van de wereld en de uitdagingen in verband met demografische ontwikkelingen en de uitbreiding. Met het oog op deze uitdagingen en tekenen die erop duiden dat er nog niet veel vaart wordt gezet achter de initiatieven maakt de Commissie zich zorgen dat het doel van meer en betere investeringen in onderwijs en beroepsopleiding in 2010 wellicht niet verwezenlijkt wordt; gezien de essentiële bijdrage die onderwijs en beroepsopleiding leveren aan andere beleidsterreinen, zou dit ook kunnen betekenen dat het algemene, in Lissabon geformuleerde doel van de EU niet bereikt wordt.

Om dit te voorkomen verzoekt de Commissie de lidstaten en de kandidaat-lidstaten naargelang hun specifieke situatie:

- de publieke investeringen door te lichten – over de hele linie en voor belangrijke sectoren binnen het stelsel van onderwijs en beroepsopleiding – met de bedoeling deze middelen, waar nodig, gericht in te zetten, onder meer door bestaande investeringen als nieuwe bestemming de ontwikkeling van human resources gedurende de gehele levensloop te geven, zodat in de uitgebreide EU de in de conclusies van Lissabon, in het werkprogramma voor de doelstellingen (en levenslang leren), de Europese strategieën voor werkgelegenheid en sociale integratie en het “Europees sociaal model” vastgelegde doelstellingen betreffende kwaliteit, gelijke behandeling, sociale samenhang en evenwicht tussen de regio's (wat betreft groei en werkgelegenheid) gewaarborgd kunnen worden.
- beleid en prikkels in te voeren ter bevordering van meer private investeringen in onderwijs en beroepsopleiding ter aanvulling van – en niet ter vervanging van – toereikende overheidsmiddelen. Deze ontwikkeling dient gecoördineerd

te worden met overeenkomstige initiatieven op het gebied van O&O in het licht van de tweeledige doelstelling van Barcelona: namelijk de totale uitgaven ten behoeve van O&O te verhogen én 2/3 daarvan te laten financieren door het bedrijfsleven. Voor de verwezenlijking van dit doel zijn een op samenwerkingsverbanden gebaseerde aanpak en de inzet van alle betrokken partijen benodigd: individuele personen, het bedrijfsleven, de sociale partners en overheidsinstanties. De staat heeft de verantwoordelijkheid om situaties te vermijden waar door onderfinanciering niet slechts de kwaliteit en aantrekkelijkheid van zijn eigen stelsels van onderwijs en beroepsopleiding negatief kunnen worden beïnvloed, maar ook de verwezenlijking van de interne doelstellingen van de EU en haar internationale concurrentiepositie.

- investeringen gericht te bestemmen voor de efficiënte werking van de stelsels op de lange termijn, d.w.z. voor terreinen waarop zij waarschijnlijk het meest kunnen bijdragen tot kwaliteit, relevantie, doelmatigheid en toegangsmogelijkheden. Hiertoe moeten de verdeling en het beheer van de huidige bestedingen op de helling komen te staan. Onrendabele bestedingen moeten worden getraceerd en de kosten ervan worden geraamd. Onontbeerlijk in dit verband is de vaststelling van nationale en Europese benchmarks voor ieder land, zodat het zijn eigen resultaten kan vergelijken met die van andere en zijn voortgang ten opzichte van het algemene strategische doel van Lissabon en de overeengekomen doelstellingen inzake de Europese stelsels van onderwijs en beroepsopleiding kan meten.
- de voorwaarden te scheppen voor een optimaal efficiënte inzet van investeringen door middel van het soort curriculumvernieuwing, kwaliteitsborging en erkenning van kwalificaties waaraan in de nieuwe Europese situatie op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding en de werkgelegenheid behoefte bestaat. Hervormingen en investeringen die in een nationale context zijn gepland en worden uitgevoerd, zonder dat daarbij wordt gelet op de bredere Europese situatie, zullen niet hun volle potentieel kunnen bereiken. Instellingen en systemen die niet tijdig onderkennen dat lerenden kwalificaties nodig hebben en verlangen, die in heel Europa geldig zijn, zouden hierdoor hun eigen burgers ernstig kunnen benadelen en het rendement van hun eigen investeringen zien verminderen.

Zoals in dit document is uiteengezet, zal doelstelling 1.5. (“Financiële middelen optimaal inzetten”) een beslissende factor zijn om onderwijs en beroepsopleiding in staat te stellen aan de eigen doelstellingen te voldoen en een volwaardige rol te spelen in de Europese werkgelegenheidsstrategie en de strategie voor sociale integratie. De Commissie wil dit vraagstuk gaarne bespreken met de lidstaten en de kandidaat-lidstaten en verzoekt hen om aan hun beleid inzake investeringen en veranderingen op het terrein van onderwijs en beroepsopleiding een essentiële betekenis toe te kennen met het oog op hun eigen toekomst binnen de uitgebreide EU en de toekomst van Europa in de wereld.