

Informele Nederlandse samenvatting Education Policy Analysis 2003¹

1. Diversiteit, *inclusion* en rechtvaardigheid; inzichten in voorzieningen voor zorgleerlingen

Het voorzien in een rechtvaardig scholingsaanbod voor diverse leerlingen is een sleutelkenmerk van het onderwijsbeleid in de OESO-lidstaten. Centraal hierin staat het doel van '*social inclusion*', dat uiteindelijk tot meer sociale cohesie leidt. De manier waarop landen met zorgleerlingen (leerlingen met handicaps, leermoeilijkheden en achterstanden) omgaan vormt een belangrijk onderdeel van het streven naar *inclusion*. De OESO veronderstelt hierbij dat een rechtvaardig scholingsaanbod impliceert dat zorgleerlingen zoveel mogelijk in het reguliere onderwijs opgenomen zouden moeten worden. Landen blijken sterk te verschillen in de manier waarop zij zorgleerlingen definiëren en ondersteunen. Dit maakt vergelijking soms lastig, maar geeft tegelijkertijd de mogelijkheid inzicht te krijgen in wat het beste werkt voor verschillende leerlingen. De verschillende en soms vernieuwende benaderingen voor gehandicapte leerlingen blijken voldoende 'systematisch' om ook te gebruiken in breder verband, zoals voor achterstandsleerlingen en leerlingen die baat hebben bij meer geïndividualiseerd leren.

Speciaal onderwijs in Nederland

Terwijl sommige landen hun gehandicapte leerlingen vooral in het regulier onderwijs opvangen (o.a. Spanje, VS, Italië en Canada) gaan in andere landen deze leerlingen vooral naar speciale scholen (Vlaanderen, Tsjechië, Duitsland en Nederland). Ook wordt voor gehandicapte leerlingen gebruik gemaakt van speciale klassen in het regulier onderwijs (Frankrijk, Finland en Japan). Leerlingen met leermoeilijkheden worden over het algemeen vaker in het regulier onderwijs opgevangen. Volgens het OESO-rapport gaat in Nederland de helft van deze leerlingen naar het speciaal onderwijs en de helft naar speciale klassen in het regulier onderwijs. Dit kan verklaren waarom speciale scholen in Nederland relatief groot zijn. Verder geeft Nederland relatief veel extra geld uit aan achterstandsleerlingen².

De flexibele, 'includings' school

Op basis van acht landen die wat betreft *social inclusion* goed scoren – en waarvan enkele interessante innovatieve praktijken worden beschreven – heeft de OESO een aantal voorwaarden geïdentificeerd die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van 'social including' scholen. Dit zijn scholen die dermate flexibel zijn dat ze zich makkelijk en snel kunnen aanpassen aan een brede diversiteit aan behoeften en benodigdheden van leerlingen, inclusief gehandicapte leerlingen. Deze scholen erkennen diversiteit en plannen ernaar; zij gebruiken verantwoording en evaluatie (inzicht in toegevoegde waarde van school en leraren) als instrumenten voor verbetering; bij de professionele ontwikkeling van leraren leggen zij nadruk op '*social including*' houding en competenties; en zij ontvangen ondersteuning van buitenaf (bv. van ouders) maar bieden ook binnenschools ondersteuning (specifieke kleinere klassen, speciaal onderwijs experts die hoog gewaardeerd worden). Verder werken zij nauw samen met andere scholen, betrekken zij ouders en de gemeenschap nadrukkelijk en maken zij gebruik van klassenassistenten. Deze flexibele scholen komen overigens niet alleen aan zorgleerlingen ten goede; ook de reguliere leerlingen blijken voordeel te ondervinden van de extra ondersteuning.

¹ Het beeld dat geschetst wordt in de samenvatting is passend voor alle OESO-landen en niet specifiek voor Nederland.

² In Nederland worden zorgleerlingen en achterstandsleerlingen als aparte groepen gezien en bekostigd.

2. Nieuwe uitdagingen in loopbaanoriëntatie en –begeleiding

Goede loopbaanoriëntatie en –begeleiding is essentieel om een aantal belangrijke maatschappelijke doelen te bereiken; efficiëntere arbeidsmarkten en onderwijssystemen, actiever arbeidsmarktbeleid, leren dat een leven lang kan plaatsvinden en bevordering van sociale mobiliteit – met name voor zwakkere groepen in de samenleving. Het zorgt niet alleen voor effectievere allocatie vanwege betere aansluiting van individuele talenten en kwalificaties op de arbeidsmarkt, het kan ook leiden tot lagere werkloosheid, minder voortijdig schoolverlaten en toenemende sociale integratie van bijvoorbeeld bijstandsgerechtigden en minderheden. Loopbaanoriëntatie en –begeleiding helpt mensen na te denken over hun ambities, interesses, kwalificaties en talenten, het verbetert begrip over de arbeidsmarkt en onderwijssystemen en helpt bij het nemen van beslissingen over werken en leren. In de meeste OESO-landen is er echter nog veel te verbeteren. Diensten die loopbaanoriëntatie verzorgen zijn nog niet ingesteld op nieuwe maatschappelijke trends zoals een Leven Lang Leren en het belang van het – naast het hebben van kennis en vaardigheden - op de juiste manier ómggaan hiermee.

Huidige loopbaanoriëntatie en –begeleiding

Momenteel is loopbaanoriëntatie in de OESO-landen vooral gericht op leerlingen in de laatste fase van het voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn er ook voorzieningen voor werklozen. Maar betreffende diensten zijn minder toegankelijk voor studenten en werkende volwassenen. Nadruk wordt gelegd op directe keuzes in plaats van persoonlijke ontwikkeling en langere termijn beslissingen. In Nederland is 'oriëntatie op leren en werken' opgenomen in de algemene vakken van de bovenbouw en 'oriëntatie op de sector' in alle beroepsgerichte vakken in het VMBO. In het algemeen vormend onderwijs is 'oriëntatie op vervolgonderwijs' een optioneel vak in de vrije ruimte.

Nieuwe uitdagingen

Om loopbaanoriëntatie en –begeleiding daadwerkelijk te laten aansluiten bij de nieuwere vormen van Leven Lang Leren en actiever arbeidsmarktbeleid, zal de nadruk meer moeten komen te liggen op het ontwikkelen van vaardigheden op het gebied van carrièremanagement in plaats van op het maken van korte termijn beslissingen. Dit kan onder andere door het inbouwen van 'loopbaan-onderwijs' in het curriculum, ontwikkelingsgericht, gebruik makend van ervaringen van leerlingen, werkgevers, ouders, en alumni, en gericht op alle leerlingen.

Daarnaast zal de toegang tot deze diensten sterk verbreed moeten worden, zodat iedereen gedurende het hele leven van de diensten gebruik kan maken. Een goed voorbeeld hiervan is het *learn direct*-project in het VK, dat telefonisch informatie verschaft aan bellers over onderwijs en arbeidsmarkt en ook uitgebreid loopbaanadvies geeft. Daarnaast zijn het VK en de VS voorlopers op het gebied van loopbaanbegeleiding in het hoger onderwijs.

Volgens het OESO-rapport is het van belang dat loopbaanoriëntatiebegeleiders beter en volgens modernere maatstaven opgeleid worden, dat de coördinatie en planning van diensten tussen betrokken actoren verbeterd wordt en dat beleidsmakers beschikking krijgen over meer en betere informatie over loopbaanoriëntatie en –begeleiding.

3. Veranderende besturingsmodellen in het hoger onderwijs.

Vrijwel alle OESO-landen hebben onlangs hun hoger onderwijs systemen geherstructureerd, herzien of hervormd. Dit is het gevolg van de toenemende dynamiek in de omgeving van het hoger onderwijs. In de 20^e eeuw hadden de regeringen van de meeste OESO landen relatieve controle over en invloed op de

sector teneinde nationale doelstellingen als sociale gelijkheid en economische groei te bereiken. Tegenwoordig speelt het hoger onderwijs - gezien het streven naar een kennissamenleving - een nog voornamere rol in het realiseren van deze doelstellingen terwijl tegelijkertijd de centrale planning wordt gezien als inefficiënt. De wereld verandert: de markt voor studenten breidt zich uit en wijzigt terwijl de concurrentie van een steeds groter worden groep aanbieders (denk aan internationalisering en nieuwe technologieën) toeneemt. Een dilemma rijst: meer autonomie om op de veranderingen in te spelen enerzijds, een coherent onderwijssysteem dat beantwoordt aan de nationale doelstellingen anderzijds.

Toenemende autonomie, gevolgen voor verantwoording

De trend is een reductie van directe staatsinvloed in de meeste van de OESO landen en een toenemende autonomie. In Nederland hebben universiteiten relatief veel autonomie en handelingsvrijheid. Deze trend wordt echter vergezeld door nieuwe instrumenten en mechanismen voor het monitoren van prestaties, kwaliteit en financiering. In Nederland is vergroting van autonomie nauw verbonden met versterking van externe prestatiemeting van universiteiten. Hervorming van het hoger onderwijs gaat dus niet zozeer in de richting van minder regels, maar veeleer in de richting van de substitutie van de ene vorm van overheidsinvloed door een ander. De toegenomen autonomie gaat vrijwel zonder uitzondering gepaard met de opkomst van kwaliteitsgarantiesystemen, en kwaliteitscontrole vindt meer en meer publiekelijk en door 'gelijken' plaats. Mits de regels van deze validatiesystemen worden bepaald door de overheid heeft deze hiermee een instrument van indirecte controle in handen.

Ten aanzien van de financiering is een toename van de 'lump-sum' methode zichtbaar (de financiering van onderzoek daarentegen wordt in steeds meer landen specifiek van aard, in Nederland worden deze budgetten geormerkt). Verder is er een verschuiving waarneembaar richting outputgestuurde financiering, een toename van collegegelden en prestatiecontracten. Ook verschuift de verdeling publieke en private financiering in een aantal landen, in het ene geval ten gunste van publieke en in het andere geval ten gunste van private financiering. Vooral Nederland en het VK benadrukken het zoeken van externe financiering. Het netto resultaat is dat de instellingen met een meer divers (en wellicht minder voorspelbaar) financieringssysteem worden geconfronteerd. Een aspect van deze groeiende diversificatie is de financiering van m.n. onderzoek door derden (private instellingen) hetgeen grote implicaties kan hebben voor de sturingsmogelijkheden van de overheid.

Bovenstaande trends zorgen ook voor een verandering in het interne bestuur van instellingen. Steeds vaker verschuift de macht naar de leidinggevende autoriteiten en wordt gebruik gemaakt van managers en toezichthoudende organen buiten de instellingen. Dit kan zorgen voor interne spanningen en vraagt om een aanpak waarbij complementariteit de sleutel is.

Nieuwe sturingsbalans

Concluderend kan worden gesteld dat het hoger onderwijs in de meeste OESO landen primair wordt gezien als een publieke sector waarbij de overheid een dominante rol speelt. De markt en de daarbij behorende nationale en internationale concurrentie heeft echter een toenemende, vormende invloed op de sector. Volgens de OESO vraagt deze tendens om een nieuwe sturingsbalans op twee niveaus:

- de overheid en de markt worden uitgedaagd een nieuwe pasvorm te vinden om enerzijds in te kunnen spelen op de veranderingen, anderzijds nationale doeleinden veilig te stellen, én
- binnen de instellingen worden de leidende academici en de managers geacht de juiste balans te vinden.

4. Strategieën voor investeren in levenslang leren voor volwassenen

Een centrale strategie om te komen tot een kennismaatschappij en tegelijkertijd de opbrengsten daarvan rechtvaardig te verdelen is te streven naar een Leven Lang Leren. Het leren door volwassenen is hierin echter de zwakste schakel. Hoewel het profijt van leren door volwassenen niet alleen uitgedrukt kan worden in financiële termen zijn economische overwegingen belangrijk. Immers, wanneer individuen, ondernemingen en de overheid meer moeten investeren in het leren voor volwassenen moet dit zowel financieel als economisch te legitimeren zijn. De opbrengsten moeten zodanig zijn dat ze opwegen tegen de kosten en het leren moet betaald worden op een tijdstip dat het profijt nog niet zichtbaar is. Daarom wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd wat de opbrengst is van leren door volwassenen.

De zwakste schakel

Het blijkt dat onder het huidige beleid de economische opbrengst slechts een zwakke prikkel geeft voor (vooral werkzame) volwassenen om meer te leren. Er zijn daarnaast veel barrières voor volwassenen om deel te nemen aan een opleiding; lesmethoden zijn vaak niet geschikt, het blijkt moeilijk om werk, familie en leren in balans te houden en de kosten (o.a. door gedeerde inkomsten) zijn hoog. Interventie is nodig om de last van gedeerde inkomsten te verminderen en om studieperioden te verkorten door accreditatie van eerder verworven kennis en ervaring. De financiële haalbaarheid van leren door volwassenen hangt af van de mechanismen om kosten te delen tussen individu, overheid en werkgever. Uit recente co-financieringsinitiatieven in tien OESO-landen wordt inzicht verkregen in wat werkt voor individuen en ondernemingen. Deze initiatieven zijn gericht op het verminderen van kosten voor individuen en gedeerde inkomsten, en op het delen van risico's. Zo zijn er in Nederland in maart 2001 een aantal experimentele projecten gestart op het gebied van individuele leerrekeningen voor lager opgeleiden en later voor werklozen. Verder heeft Nederland een spaarregeling voor werknemers waarbij bruto salaris ingezet kan worden om onderwijsuitgaven te betalen. Daarnaast wordt gedacht over de mogelijkheid om een deel van het inkomen uit te stellen zodat dit opgenomen kan worden tijdens (studie)verlof. Ook het VK, Zweden, Spaans Baskenland, Vlaanderen, Korea, Oostenrijk en Australië hebben interessante initiatieven ontplooid, evenals het bedrijf Skandia. Uit de evaluaties van de co-financieringsmodellen in de verschillende OESO-landen zal moeten blijken of deze programma's voldoende gebruikersvriendelijk zijn, voldoende financiering hebben en zoveel wederzijds profijt brengen dat individuen meer bereid zullen zijn te investeren in leren.

Verbeteren economische en financiële haalbaarheid

Gericht beleid kan de deelname aan Leven Lang Leren door volwassenen verbeteren.

- Verbeterde erkenning van elders verworven competenties (EVC) en kennis heeft een positieve invloed op leren voor volwassenen; het vermindert de gedeerde inkomsten, productie en vrije tijd. Wel wordt aangegeven dat EVC meer aandacht behoeft.
- Co-financieringsprojecten lijken vaak succesvol in het verminderen van kosten voor het individu, van de last van gedeerde inkomsten en van de kosten van risico.
- Het blijkt echter moeilijk om achterstandsgroepen te bereiken die de leermogelijkheden het hardst nodig hebben. Lageropgeleiden hebben relatief zwakkere economische prikkels om deel te nemen en minder toegang tot financiële regelingen.

Annex

In de bijlage bij deze Education Policy Analysis 2003 wordt een overzicht gegeven van de recente ontwikkelingen in het onderwijsbeleid van OESO-landen. Vrijwel alle landen vestigden de aandacht op beleid dat gericht is op kwaliteitsverbetering in het verplichte onderwijs. Daarnaast blijven (sociale) achterstandsvraagstukken belangrijk. Ten slotte vinden in veel landen hervormingen plaats in het hoger onderwijs.