

## REACTIE OCenW OP EDUCATION POLICY ANALYSIS

### Hoofdstuk 1: Voor- en vroegschoolse programma's versterken: een beleidskader

De aandacht die de OESO in Education Policy Analysis geeft aan het belang van de ontwikkelingskansen van jonge kinderen weerspiegelt de onderkenning van het belang van deze leeftijdsfase bij de lidstaten. Dit geldt zeer zeker voor Nederland. Gewezen kan worden op de uitbreiding van kindplaatsen in de kinderopvang, de conceptwet Basisvoorziening Kinderopvang, de investeringen in vroegsignalering door consultatiebureaus en in voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Overeenkomstig de afspraken met medeoverheden is er daarenboven ook sprake van een toename van investeringen door gemeenten.

De kracht en relevantie van dit hoofdstuk over early childhood education and care (ECEC) is gelegen in het feit dat er concreet invulling wordt gegeven aan 8 strategieën om de startsituatie van 'een leven lang leren' te verbeteren. Mede dankzij evaluatiestudies en reviewbevindingen van vele lidstaten blijkt het mogelijk kansen en bedreigingen voor krachtig beleid ten aanzien van het jonge kind stevig neer te zetten.

In aanvulling op de informatie over de Nederlandse situatie, dienen twee kanttekeningen te worden geplaatst. De beschrijving (zoals opgenomen in Box 1.2, p.13) over de departementale verantwoordelijkheidsverdeling en het landelijk beleidskader verdient actualisatie nu het Kabinet ervoor gekozen heeft om kinderopvang onder te brengen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ten tweede verdient de weergave van de Nederlandse situatie in tabel 1.1 (p. 16) correctie. Deze geeft het percentage deelname weer per leeftijdsgroep van 3 – 6 jaar in voorschools en primair onderwijs. Er is natuurlijk sprake van bijna 100 % deelname aan "primary education" vanaf de leeftijd van 4 jaar (i.p.v. 6 jaar). En ca. 60 % van de driejarigen bezoekt enkele dagdelen per week een peuterspeelzaal.

Naar aanleiding van de gepresenteerde gegevens ten aanzien van Nederland, kan worden vastgesteld dat er sprake is van een dynamische ontwikkeling ten gunste van de positie van het jonge kind in ons bestel. In het nadenken over de vervolgstappen richting betere condities voor het leren en de ontwikkeling van kinderen, kan gebruik gemaakt worden van de sleutelstrategieën zoals de OESO die aanreikt.

De aanbeveling om te komen tot een systematische en geïntegreerde benadering krijgt zijn beslag in het voornemen uit het Strategisch Akkoord om te komen tot een beleidsagenda Jeugd van 5 departementen gezamenlijk. Verder ligt in Nederland de nadruk op meer samenwerking op lokaal niveau. Het belang van een goed partnerschap tussen de school en de voorzieningen die hieraan voorafgaan, is een ontwikkeling die bottom up, op lokaal niveau, in snel tempo gestalte krijgt in de vorm van brede scholen en samenwerkingsverbanden voor voor- en vroegschoolse educatie.

De OESO benoemt substantiële investeringen in diensten en infrastructuur als een sleutelfactor. Voor de korte termijn geldt voor Nederland dat de aandacht in de eerste plaats uitgaat naar het effectueren van het beoogde resultaat van substantiële recente financiële investeringen (zoals geformuleerd in het Landelijk Beleidskader Onderwijsachterstandenbeleid, 2002-2006): het bereiken van 50 % deelname aan VVE door de doelgroep in 2006. Kwaliteitsbevordering van personeel is daarvan een belangrijk aspect.

Vanzelfsprekend deelt Nederland de constatering dat monitoring en evaluatie onmisbaar is. Daartoe wordt de GOA-monitor uitgebreid met VVE.

Mede uit oogpunt van het door de OESO benadrukte maatschappelijk rendement van investeren in een kwalitatief, toegankelijk en sluitend voorzieningengeheel voor alle jonge kinderen, verdient dit hoofdstuk van de EPA aandacht bij het opstellen van voornemens voor de volgende regeerperiode.

## Hoofdstuk 2: Zowel kwaliteit als gelijkheid verbeteren: inzichten van PISA 2000

Nederlandse middelbare scholieren zijn goed in lezen, hoewel niet alle gegevens in Education Policy Analysis opgenomen zijn omdat te weinig scholen participeerden in het PISA onderzoek. In het PISA rapport staat dat zowel de Nederlands jongens als de Nederlandse meisjes op de vierde plaats staan van de 28 participerende OESO landen. Daar kunnen we trots op zijn. Temeer omdat Nederland behoort bij de landen waar hoge prestaties van leerlingen gepaard gaan met weinig verschillen naar sociaal economische achtergrond (het realiseren van kwaliteit en tegelijkertijd gelijkheid) en omdat Nederland één van de landen is waar de hoge prestaties bereikt worden tegen lage kosten (het onderwijs is efficiënt). Eén kanttekening is hierbij op zijn plaats: Nederland is wel één van de landen waar de verschillen in prestaties tussen autochtonen en allochtone het grootst zijn. Hoewel de Nederlandse allochtonen beter presteren dan allochtonen in andere landen, blijft het voorkomen van achterstanden van allochtonen aandachtsveld.

In Education Policy Analysis worden verscheidene beleidsalternatieven genoemd die genomen zouden kunnen worden om de prestaties van de leerlingen te verbeteren. Volgens de OESO presteren leerlingen in het algemeen in een ongedeeld stelsel van voortgezet onderwijs beter dan leerlingen in een gedifferentieerd systeem. Nederland is hierop een uitzondering; we hebben het meest gedifferentieerde systeem van voortgezet onderwijs, met toch zeer goede prestaties, zoals blijkt uit PISA. Als reden dat in een ongedeeld stelsel de leerlingen beter presteren wordt gegeven dat in een ongedeeld stelsel de slechte leerlingen zich optrekken aan de goede, zodat het gemiddelde niveau wordt verhoogd. In Nederland is blijkbaar iets anders aan de hand: door centraal schriftelijke examens en door leerlingen te groeperen kan beter op de specifieke leerlingengroep toegesneden onderwijs worden gegeven, zodat hun prestaties worden verhoogd. Onderwijs op maat blijft dan ook geboden. Ook blijkt de mate van autonomie van de school invloed te hebben op de prestaties van de leerlingen. De belangrijkste punten zijn daarbij de mate waarin het bevoegd gezag het budget binnen de school kan verdelen en de mate waarin het bevoegd gezag het aantal uren kan bepalen dat de vakken worden gegeven. Nederland scoort op deze belangrijkste punten van autonomie veel hoger dan de OESO landen gemiddeld, en dat werpt zijn vruchten af.

Minder goed is het gesteld met de motivatie van leerlingen en het klimaat op school. Leerlingen presteren in het algemeen beter als ze meer geëngageerd zijn, en dat geldt ook voor de Nederlandse leerlingen. De Nederlandse leerlingen vinden lezen minder leuk dan de gemiddelde leerling in de OESO landen. We moeten dus ons best doen om leerlingen met meer plezier naar school te laten gaan. Ook het schoolklimaat is van belang. Op sommige punten van het schoolklimaat scoort Nederland minder goed, met name op de relatie tussen leraren en leerlingen. Omdat het effect van deze relatie op de prestaties van de leerlingen in Nederland groot is, moeten we zeker meer aandacht besteden aan het pedagogisch klimaat, met name op de schoolsoorten waar cognitief lagere prestaties worden geleverd. Het verbeteren van de motivatie van leerlingen en het klimaat op school is grotendeels een taak van de school zelf; de overheid draagt daar echter aan bij door het subsidiëren van het 'transferpunt Jongeren, School en Veiligheid' – waaronder projecten als de Onderwijstelefoon en het Pestweb vallen – en het meewerken aan de Landelijke Jeugdagenda, waardoor opvang van probleemjongeren verbetert en de samenwerking tussen jeugdinstanties verbetert.

De Nederlandse gegevens zijn in enkele tabellen van PISA 2000 niet opgenomen vanwege te lage respons bij het meten omdat deze niet-representatief zouden zijn. Inmiddels is wetenschappelijk aangetoond dat ondanks de lage respons, de gegevens wel degelijk representatief zijn. De internationale database waarin de Nederlandse gegevens wel zijn opgenomen is beschikbaar op [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org), en het Nederlandse rapport dat de PISA-gegevens weergeeft is beschikbaar op [www.minocw.nl/download/pdf/nldrapportzw.pdf](http://www.minocw.nl/download/pdf/nldrapportzw.pdf).

### **Hoofdstuk 3: Het onderwijzend personeel: zorgen en uitdagingen voor beleid**

Lerarenbeleid staat niet alleen in ons land hoog op de agenda. Ook in veel andere landen krijgt de zorg voor een toereikend aanbod van gekwalificeerde leraren veel aandacht. De OECD-studie *Education Policy Analysis* onderzoekt verschillende aspecten van het lerarenbeleid. Daarbij worden thema's aangesneden die in ons land de laatste jaren volop aandacht hebben gekregen en die zijn opgenomen in de beleidsprioriteit 'een aantrekkelijk beroep in het onderwijs' van de begroting 2003. Deze prioriteit is geconcretiseerd in de zogenoemde Enveloppebrief van 1 november aan de Tweede Kamer.

De aandacht die de studie vraagt voor diverse thema's van lerarenbeleid zijn voor ons land niet nieuw omdat tekorten aan leraren ons eerder dan andere landen hebben genoopt tot beleidsinitiatieven. Naast concrete instrumenten zoals wervings- en imago-campagnes, het stimuleren van herintreding, de mogelijkheden voor onderwijs als tweede loopbaan, krijgt de aantrekkelijkheid van het beroep en de veranderende rol van de leraar veel aandacht. Zo ook thema's als functiedifferentiatie, meer flexibele opleidingswegen, beloningsdifferentiatie en herinrichting van het onderwijsproces. Opvallend is dat in Nederland meer dan in andere landen leraartekorten hebben aangezet tot initiatieven voor vernieuwing van het opleidingsstelsel voor onderwijspersoneel zoals in de Enveloppebrief aangekondigd.

De studie laat overeenkomsten zien maar ook verschillen tussen andere landen en Nederland wat betreft oorzaken en aanpak van het vraagstuk van leraartekorten:

#### **Verschillen**

Vergroting van klassen in ons land is *niet* als middel ingezet om tekorten aan leraren te bestrijden; juist in het basisonderwijs is het beleid van verkleining van de groepsgrootte voortgezet.

#### **Overeenkomsten**

Gemeenschappelijke aspecten blijken te zijn: de proportie onvervulde vacatures is vaak hoog, de vervangingsvraag als gevolg van vergrijzing neemt toe, de uitstroom anders dan voor pensioen is relatief omvangrijk, en ongediplomeerd lesgeven voor bepaalde vakken in het voortgezet onderwijs komt veel voor. Over het algemeen is het vraagstuk van tekorten aan leraren voorts groter in het voortgezet dan in het primair onderwijs, ernstiger in bepaalde regio's - zoals de grote steden - dan in andere regio's, en voor bepaalde vakken (beta-vakken) nijpender dan voor andere vakken. De OESO stelt dat in bijna alle landen salarissen van leraren zijn gedaald als percentage van het BBP in de late jaren negentig; in die periode zijn de salarissen in Nederland gestegen door verkorting van carrièrelijnen en verhoging van beginsalarissen, het BBP steeg in die periode nog sterker.

Al deze onderwerpen hebben in ons land sinds het optreden van de eerste leraartekorten uitvoerig aandacht gekregen in het beleid met betrekking tot de onderwijsarbeidsmarkt, zoals aangekondigd in de beleidsnota's *Maatwerk voor morgen, het perspectief van een open onderwijsarbeidsmarkt* (1999), *Maatwerk 2* (2000), *Maatwerk 3* (2001) en de nota's *Werken in het Onderwijs* van september 2001 en van oktober 2002. Vervolgstappen in het lerarenbeleid voor ons land zijn ingezet met het programma voor het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid zoals dat is aangekondigd in de Enveloppebrief OCW aan de Tweede Kamer van 1 november jongstleden.

Nederland neemt overigens ook deel aan het genoemde nieuwe project van de OESO over werving, ontwikkeling en behoud van effectieve leraren.

#### Hoofdstuk 4: de groei van grensoverschrijdend onderwijs

Dit hoofdstuk beschrijft de toenemende internationalisering van onderwijs, enerzijds door mobiliteit van studenten en docenten, anderzijds door de groei van commerciële handel in onderwijsdiensten. Nederland hecht grote waarde aan internationalisering van het Nederlandse onderwijs, onder meer in de vorm van studentenuitwisseling. Dit levert voor alle daarbij betrokkenen grote voordelen op:

- Het komt ten goede aan de ontwikkeling van de individuele student,
- Het draagt bij aan het verhogen van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, en
- Het leidt tot een verdere ontwikkeling van een op kennis en innovatie gebaseerde Nederlandse maatschappij.

Interessant in het hoofdstuk is het gegeven dat voor de Engelstalige landen een groot gedeelte van de buitenlandse instroom afkomstig is uit Azië. Vanuit het Nederlandse positioneringsbeleid zijn namelijk China, Indonesië en Taiwan benoemd als prioritaire landen voor samenwerking. Ook voor Nederland geldt een toename van de instroom van studenten uit deze landen.

Het is van belang dat de student die naar Nederland komt daarbij zo min mogelijk onnodige belemmeringen ondervindt. Dezelfde redenering kan, *mutatis mutandis*, worden gevolgd met betrekking tot de uitwisseling van kenniswerkers (bijvoorbeeld wetenschappers en gastdocenten). Teneinde onnodige belemmeringen te voorkomen vindt geregeld overleg plaats tussen OCenW en met name de departementen van Justitie en Buitenlandse Zaken (toelating en verblijf tot/ in Nederland) en, waar het het verrichten van arbeid betreft, SZW.

De analyse met betrekking tot de (nieuwe vormen van) handel in onderwijsdiensten kan worden bevestigd. Belangrijk is dat Nederland sedert 1995 de commerciële markt voor onderwijsdiensten heeft geliberaliseerd voor buitenlandse aanbieders. Dit geldt ook voor de overige lidstaten van de EU. Studentmobiliteit was van oudsher al een gegeven. Maar met meer en meer vraag naar hoger onderwijs neemt wereldwijd de vraag naar en het aanbod van onderwijsdiensten toe, waaronder ook het vestigen van buitenlandse aanbieders (instituten ed) in een ander land. Het tijdelijk reizen van personen die onderwijs aanbieden is ook voor Nederland van belang. Wij hechten sterk aan het bevorderen van de Nederlandse kenniseconomie, daarom is het voor Nederland essentieel dat hooggekwalificeerde kenniswerkers uit niet-EU-landen de mogelijkheid krijgen om in Nederland arbeid te verrichten.

Buitenlandse aanbieders hebben de mogelijkheid om op de Nederlandse markt voor hoger onderwijs te opereren. Het is juist dat onder GATS de verantwoordelijkheid voor publieke dienstverlening bij de nationale overheid berust. De nationale overheid bepaalt wat een publieke dienst is. GATS is dan ook een 'bottom up' verdrag.

Ten slotte wordt gesteld dat nationale accreditatieorganen vaak nog nationaal denken en dat internationale samenwerking en afstemming zou moeten verbeteren. In Nederland hebben wij hier oog voor; we hebben het Nederlandse Accreditatie Organisatie dan ook als opdracht meegegeven om ook te werken aan internationale vergelijking en afstemming.

## Hoofdstuk 5: heroverweging van menselijk kapitaal

Van oudsher kent onderwijsbeleid in Nederland drie doelen: persoonlijke ontplooiing, functioneren op de arbeidsmarkt en maatschappelijke redzaamheid. Met de traditionele invulling van het begrip menselijk kapitaal ligt de aandacht sterk bij de economische functie. Met de voorgestelde bredere invulling komen ook de andere doelen evenwichtiger aan bod. Inzicht in en ontwikkeling van menselijk kapitaal in brede zin kan helpen de mensen met de passende competenties op de passende werkplek te krijgen.

Het is goed dat de OESO hierbij oog heeft voor de mogelijkheden en beperkingen van (onderwijs-) beleid. De invloed van scholen is groot, maar niet alles bepalend. De invloed van ouders en de bredere sociale omgeving verdient eveneens aandacht. Vooral als het gaat om het bewustzijn van de mensen zelf dat ze hun opleiding en carrière kunnen sturen en om de motivatie om te leren.

De overheid kan wel bijdragen door beleid te blijven maken voor een Leven Lang Leren. De departementen OCW, EZ en SZW hebben gezamenlijk een beleidsagenda opgesteld die in de toekomst verder zal worden uitgewerkt.

De genoemde belangrijke vaardigheid zelfstandig leren is richting gevend bij de vormgeving van het onderwijs in Nederland, zoals bijvoorbeeld in het basisonderwijs en het studiehuis bovenbouw havo en vwo.

In Education Policy Analysis pleit de OESO ervoor dat scholen meer doen aan loopbaanbegeleiding. In Nederland is hier aandacht voor. De overheid heeft voor een decentrale besturingswijze gekozen. Scholen ontvangen een bedrag voor loopbaanoriëntatie en –begeleiding in hun lumpsum en bepalen zelf hoe ze dit budget inzetten. Binnen de BVE-sector en het VO wordt nu wel nagedacht over het invoeren voor een keurmerk voor loopbaanoriëntatie en –begeleiding binnen de instelling/school. Om te kijken of dit zinvol is, is er nu een onderzoek uitgezet in de Bve-sector naar de mogelijkheden van het invoeren van kwaliteitsstandaarden voor loopbaanoriëntatie en –begeleiding.

In het stuk wordt ervoor gepleit loopbaanoriëntatie en –begeleiding uit te breiden. Niet alleen jongeren moeten begeleid worden in hun loopbaan maar ook werkenden en werklozen/werkzoekenden moeten begeleiding kunnen krijgen. In Nederland zijn op 1-1-2002 de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) van start gegaan. Hier kunnen mensen begeleiding krijgen bij het zoeken naar een geschikte baan. Ook zijn daar mensen beschikbaar die kunnen helpen bij het opstellen van een CV of het schrijven van een brief.