

Grenzeloos leren

Een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010

VOORWOORD

Een jaar geleden heeft het kabinet besloten verkenningen uit te laten voeren naar beleidsopties voor de langere termijn, als voorbereiding op het volgende regeerakkoord. Er zijn verkenningen tot stand gekomen voor onderwijs en onderzoek, sociale infrastructuur, economische structuur, zorg en fiscaliteit. Deze verkenningen brengen in kaart wat de huidige problemen zijn op deze terreinen en bieden een overzicht van mogelijke beleidsopties om deze problemen de komende jaren het hoofd te bieden. Daarbij staat de gewenste rol van de rijksoverheid centraal.

De Verkenning Onderwijs en Onderzoek identificeert trends, knelpunten en ambities. Trends, omdat we moeten weten welke toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen van invloed zijn op onderwijs en onderzoek. Knelpunten, omdat we niet naar de toekomst kunnen kijken zonder daarbij de problemen van nu te betrekken. Ambities, omdat alom wordt onderkend dat onderwijs en onderzoek van vitale betekenis zijn voor een kennissamenleving met sociale samenhang.

Maar deze analyse resulteert niet in één aanpak van voorkeur, zoals bij beleidsnota's gebruikelijk is. In plaats daarvan volgt een overzicht van alternatieve beleidsopties die bij de komende formatie van een nieuw kabinet in overweging kunnen worden genomen. Om de zaken scherp te zetten, zijn daarbij de extremen in de verschillende denkrichtingen opgezocht. Het ligt voor de hand dat uit de geboden alternatieven tussenvarianten ontstaan, die zoveel mogelijk het goede uit de verschillende opties met elkaar verenigen. Op sommige plaatsen in deze verkenning is al een voorzetje gedaan voor dergelijke tussenvarianten.

Het voortouw bij het schrijven van deze verkenning lag bij het ministerie van OCenW, maar het is allesbehalve een product van alleen dit departement. In de schrijfgroep waren ook de ministeries van Economische Zaken en Financiën vertegenwoordigd. Daarnaast heeft de schrijfgroep veel gesproken met deskundigen van onder meer de onderwijsinspectie en de planbureaus SCP en CPB, en met 'ervaringsdeskundigen', zoals docenten en schoolleiders.

Wij hopen dat deze Verkenning bijdraagt aan een levendige en vruchtbare maatschappelijke discussie over de toekomst van onderwijs en onderzoek.

L.M.L.H.A. Hermans,
minister van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschappen

K.Y.I.J. Adelmund,
staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschappen

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	6
1 INLEIDING	16
1.1 Vooraf	17
1.2 Maatschappelijke opdracht	19
1.3 De overheid	20
1.4 Opbouw van deze verkenning	22
2 TOT 4 JAAR: VOORSCHOOLSE EDUCATIE	24
2.1 Situatie nu	25
2.2 Streefbeeld 2010	26
2.3 Beleidsoverwegingen	26
2.4 Beleidsopties	27
2.4.1 <i>Dekkend aanbod van VVE, op basis van bestaande voorzieningen</i>	27
2.4.2 <i>VVE wordt onderdeel van de basisschool</i>	28
2.4.3 <i>Een integraal beleid voor 0-6-jarigen</i>	28
2.4.4 <i>Vaste elementen binnen de opties: no-regret-opties</i>	29
3 4-18 JAAR: FUNDEREND ONDERWIJS	30
3.1 Situatie nu	31
3.2 Streefbeeld 2010	32
3.3 Beleidsoverwegingen	33
3.4 Beleidsstrategie en beleidsopties	33
3.4.1 <i>Voldoende en goede leraren</i>	34
3.4.2 <i>Sterke scholen</i>	35
3.4.3 <i>Kwaliteit in het funderend onderwijs: de vraag als uitgangspunt</i>	36
3.4.4 <i>Toegankelijk voor alle leerlingen</i>	38
3.4.5 <i>Doelmatigheid, transparantie en kwaliteitstoezicht</i>	40
3.5 Conclusie	41
4 16-30 JAAR: BEROEPSONDERWIJS	42
4.1 Situatie nu	43
4.2 Streefbeeld 2010: de beroepskolom als een koninklijke weg	44
4.2.1 <i>Permanente betrokkenheid bedrijfsleven</i>	44
4.2.2 <i>Herwaardering beroepsonderwijs</i>	44
4.3 Doelstellingen	44
4.4 No-regret-maatregelen	45
4.4.1 <i>Meer ruimte voor instellingen</i>	46
4.4.2 <i>Van een gesloten naar een open systeem</i>	46
4.4.3 <i>Decentralisatie arbeidsvoorwaarden bve</i>	46

4.5	Beleidsopties	46
	4.5.1 <i>Sturing en financiering via de vraag</i>	46
	4.5.2 <i>Sturing via prestatiebekostiging</i>	48
4.6	Conclusie	49
5	16-30 JAAR: HOGER ONDERWIJS	50
5.1	Situatie nu	51
5.2	Streefbeeld 2010	52
5.3	No-regret-maatregelen	53
	5.3.1 <i>Nieuw beleid</i>	53
	5.3.2 <i>No- regret-opties</i>	53
5.4	Beleidsopties	54
	5.4.1 <i>Beleidsoptie 1: Sturing via de vraag, het primaat bij de student</i>	54
	5.4.2 <i>Beleidsoptie 2: Sturing via de aanbodzijde: de instelling centraal</i>	56
5.5	Conclusie	57
6	LEREN OP ALLE LEEFTIJDEN	58
6.1	Situatie nu	59
6.2	Streefbeeld 2010	61
6.3	No-regret-maatregelen	62
6.4	Beleidsstrategieën	63
	6.4.1 <i>Een faciliterende overheid</i>	63
	6.4.2 <i>Een initiërende overheid</i>	64
6.5	Conclusie rol overheid	65
7	ONDERZOEK	66
7.1	Situatie nu	67
7.2	Streefbeeld en doelstellingen	68
7.3	No-regret-maatregelen	69
7.4	Opties voor beleid	70
	7.4.1 <i>Meer armslag voor de beste onderzoekers: de onderzoeker centraal</i>	70
	7.4.2 <i>Afrekenen op kwaliteit: de instellingen centraal</i>	71
	7.4.3 <i>De samenleving stuurt mee: gebruikers centraal</i>	71
7.5	Conclusies rol overheid	72
8	EPILOOG	74
	LIJST VAN GERAADPLEEGDE LITERATUUR	78

Samenvatting

1. ALGEMEEN

Ieders talent
ontplooiën

De Verkenning Onderwijs en Onderzoek stelt de lerende centraal. Iedereen die leert moet het maximale uit zichzelf kunnen halen, of dat nu een startkwalificatie in het beroepsonderwijs is of de Nobelprijs in de scheikunde. Alleen als iedereen de kans heeft zich te ontplooiën, voldoen onderwijs en onderzoek aan hun maatschappelijke opdrachten: de kenniseconomie versterken en de sociale cohesie bevorderen.

Nederland heeft
grote ambities...

Ambities, knelpunten en trends

De Europese Raad heeft op de top in Lissabon afgesproken dat zij van Europa de meest dynamische en concurrerende regio ter wereld wil maken. Nederland heeft de ambitie uitgesproken om tot de top van Europa te behoren. In de strategie die de Europese Raad heeft ontwikkeld, staan kennis, innovatie en sociale cohesie centraal.

...en onderwijs en
onderzoek zijn de
basis daarvoor

Het huidige onderwijs en onderzoek vormen daarvoor een solide basis. De meeste ouders zijn tevreden over het onderwijs aan hun kind en naar internationale maatstaven gemeten scoren ons onderwijs en onderzoek vaak goed tot uitstekend. Deze resultaten zijn voor een belangrijk deel te danken aan de grote inzet van het onderwijspersoneel en onderzoekers.

Maatregelen zijn
nodig om
knelpunten weg te
nemen...

Tegelijkertijd wordt er een zware wissel getrokken op dat personeel en op het bestel. Zowel het onderwijs als het onderzoek hebben te maken met knelpunten, zoals personele tekorten en gebrekkige voorzieningen. De afgelopen jaren is al veel gedaan om deze knelpunten het hoofd te bieden. Maar verdere maatregelen blijven noodzakelijk.

...en om in te
spelen op
maatschappelijke
trends

Ook moeten onderwijs en onderzoek inspelen op belangrijke maatschappelijke trends. Als gevolg van de individualisering vragen mensen meer en meer om onderwijs op maat. Door demografische ontwikkelingen gaat een groot deel van onderwijspersoneel en onderzoekers de komende jaren met pensioen en verandert de samenstelling van de bevolking en daarmee van de onderwijsvragers. Internationalisering vereist een meer open bestel van hoger onderwijs en wetenschapsbeoefening. Informatisering en technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat kennis steeds meer een doorslaggevende concurrentiefactor vormt.

Kwaliteit, toe-
gankelijkheid,
doelmatigheid

Deze verkenning geeft een analyse van de huidige situatie van onderwijs en onderzoek en van te verwachten toekomstige ontwikkelingen. In die analyse staan de begrippen 'kwaliteit', 'toegankelijkheid' en 'doelmatigheid' centraal. De vraag is hoe we onze ambities kunnen waarmaken, gegeven de knelpunten van nu en de trends van de komende jaren.

Investeren vraagt
om innoveren

Een andere rol voor de overheid

Om onze ambities waar te maken, moet geïnvesteerd worden in onderwijs en onderzoek. Het gaat daarbij om meer dan het herstellen van gebreken uit het verleden. Investeren kan niet zonder daadwerkelijke innovaties. Het gevaar

bestaat immers dat belangrijke knelpunten – ondanks extra geld – blijven bestaan. Deze verkenning gaat dan vooral ook over de vraag hoe onderwijs en onderzoek inhoudelijk en institutioneel anders en beter kunnen.

Om institutionele verbeteringen mogelijk te maken, moet ook de rol van de rijksoverheid veranderen. Hierbij staan vier uitgangspunten centraal: richting, ruimte, rekenschap en resultaat.

Richting...

Ook in de toekomst geeft de overheid de *richting* aan. Zij formuleert welke publieke taken vervuld moeten worden, onder welke voorwaarden, wat de beschikbare middelen zijn en welke resultaten zij verwacht. Tegelijkertijd moet de overheid meer dan voorheen *ruimte* laten aan andere partijen - scholen, universiteiten, lokale overheden, etc. Als we iedere individuele lerende de kans willen geven om zijn of haar unieke talenten maximaal te ontplooiën, dan moeten we de professionals op de werkvloer meer vrijheid bieden om het onderwijs en onderzoek daarop in te richten. Bovendien zullen instellingen openbaar *rekenschap* moeten afleggen over hun prestaties. Als het *resultaat* onder de maat is, mag de overheid niet schromen in te grijpen.

Ruimte...

Rekenschap...
en Resultaat

Verdeling van
verantwoor-
delijkheden

Wat de intensiteit van de overheidsbemoediging moet zijn en wat de beste verantwoordelijkheidsverdeling is tussen rijksoverheid, instellingen en andere partijen, verschilt per levensfase. Zo zal ook in de toekomst het hoger onderwijs te maken hebben met een meer afstandelijke overheid dan het onderwijs voor leerplichtige kinderen.

Opbouw verkenning

Deze verkenning geeft per levensfase een overzicht van maatregelen die de volgende regering kan nemen om het onderwijs en onderzoek toe te rusten voor de toekomst. De mogelijke maatregelen zijn verdeeld in twee categorieën:

- ♦ no-regret-maatregelen. Dit zijn maatregelen die – onafhankelijk van de geschetste beleidsopties – het overwegen waard zijn en die vaak ook aansluiten bij het beleid van het huidige kabinet.
- ♦ beleidsopties. Dit zijn denkrichtingen voor verdergaande maatregelen. Om de zaken scherp te zetten, zijn daarbij de extremen in de verschillende denkrichtingen opgezocht. Het ligt voor de hand dat in het publieke debat over deze alternatieven tussenvarianten ontstaan, die zoveel mogelijk het goede uit de verschillende opties met elkaar verenigen.

2. MAATREGELEN PER LEVENSFASE

2.1 Tot 4 jaar: voorschoolse educatie

Voorschoolse
educatie schiet
tekort

Als kinderen met leerachterstanden al op jonge leeftijd voorschoolse educatie volgen, verbetert dat aantoonbaar hun startpositie voor het basisonderwijs. Ook neemt de kans op een succesvolle onderwijsloopbaan toe. Momenteel laten echter zowel kwaliteit, doelmatigheid als toegankelijkheid van de voorschoolse opvang te wensen over. Bovendien zijn hier juist de kinderen uit risicogroepen vaak ondervertegenwoordigd.

Daarom moet er een aanpak worden uitgewerkt waarin deze kinderen de aandacht krijgen die ze verdienen, zonder dat ze gestigmatiseerd worden. Daarnaast is toezicht nodig op de kwaliteit van voorschoolse educatie, gekoppeld aan de mogelijkheid tot ingrijpen.

Verdergaande maatregelen zijn gerechtvaardigd

Maar het grote belang van goede voorschoolse educatie rechtvaardigt verdergaande maatregelen. In het huidige systeem is het ministerie van VWS beleidsmatig verantwoordelijk voor voorschoolse voorzieningen (zoals peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) en OCenW voor het onderwijsachterstandenbeleid. De gemeenten hebben de regierol. Er zijn drie opties voor verdergaande maatregelen:

Knelpunten wegwerken in huidig systeem

1. Het huidige systeem wordt gehandhaafd, maar de knelpunten worden weggewerkt, onder andere door beter te verwijzen, door de programma's uit te breiden en te verbeteren en door te zorgen voor een betere aansluiting met het basisonderwijs. De gemeente houdt de regierol. OCenW en VWS stimuleren de vorming van brede scholen, breiden de capaciteit van peuterspeelzalen uit, verbeteren de kwaliteit ervan en harmoniseren de relevante regelgeving van beide departementen.

Voorschoolse educatie bij basisonderwijs

2. De voorschoolse educatie wordt ondergebracht bij het basisonderwijs. Scholen kunnen kinderen bijvoorbeeld vanaf drie jaar toelaten tot een 'voorklas'. De voorschoolse educatie kan in deze optie algemeen toegankelijk zijn of beperkt worden tot risicogroepen. Uiteraard moeten de scholen voldoende worden toegerust, bijvoorbeeld door de verantwoordelijkheid voor de peuterspeelzalen over te dragen naar de schoolbesturen.

Eén departement voor onderwijs en jeugd

3. De voorzieningen voor onderwijs, zorg en opvang voor alle kinderen tot zes jaar worden volledig geïntegreerd. De verantwoordelijkheid op rijksniveau ligt bij één departement voor onderwijs en jeugd. Op deze manier kan een eenduidig beleid voor kwaliteit, toegankelijkheid, regelgeving en financiering tot stand komen.

2.2 4 – 18 jaar: funderend onderwijs

Tekort aan maatwerk en variëteit in onderwijsaanbod ...

De kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het funderend onderwijs zijn over het algemeen goed. Er zijn echter wel belangrijke knelpunten. Zo is er nog te weinig maatwerk en variëteit in het onderwijsaanbod. De effectiviteit van het achterstandenbeleid is te weinig zichtbaar en meetbaar. De verschillen tussen scholen met weinig en scholen met veel achterstandsléerlingen nemen toe. De materiële voorzieningen zijn soms ondermaats en is er een lerarentekort. Scholen ervaren in het algemeen een teveel aan sturing en regelgeving.

...vraagt investeringen in personeel...

De overheid zal in ieder geval moeten blijven investeren in personeel en in de aantrekkelijkheid van het beroep. Dit kan onder andere met gunstiger arbeidsvoorwaarden en door de ruimte te vergroten voor gedifferentieerd belonen, teambeloning en nieuwe vormen van werken (bijvoorbeeld *teamteaching* of 'maatschappen'). Daarnaast zijn competenties van leraren (onder andere voor ICT) en functiedifferentiatie belangrijke aandachtspunten.

...en investeringen
in middelen en
gebouwen

Ook op het gebied van middelen en gebouwen moet de huidige inhaalslag worden voortgezet. Om hun 'basiskwaliteit' te kunnen realiseren, moeten alle scholen genoeg bekostiging krijgen, ook in het basisonderwijs in de vorm van een lumpsum. Daarnaast is scholing en professionalisering van schoolleiders noodzakelijk. Een innovatiecentrum zou de scholen kunnen helpen te komen tot krachtig integraal management met onderwijskundige visie en goede interne kwaliteitszorg. Verder is het belangrijk van ICT een middel te maken om het onderwijs te verbeteren en te vernieuwen.

Verplicht
curriculum
beperken, maar
hoever?

Bezinning op het curriculum

Wat moet de gemeenschappelijke verplichte leerstof zijn voor alle leerlingen? De overheid zal dat moeten vastleggen in een beperkt aantal globale leerstandaarden. Dit wordt gecompleteerd met meer open normen in de vorm van 'algemene beginselen van onderwijskwaliteit'. In ieder geval zal het verplichte curriculum beperkter zijn dan het huidige. De cruciale vraag is hoever de samenleving hierin wil gaan. Dit is een afweging tussen enerzijds de wens tot ruimte voor maatwerk en een eigen schoolprofiel, en anderzijds het belang van een gemeenschappelijke basis in kennis, normen en waarden voor de cohesie van de samenleving. In een vergaande minimale variant schrijft de overheid bijvoorbeeld alleen voor dat kinderen op de basisschool taal en rekenen moeten leren, en wordt het aantal verplichte vakken in het voortgezet onderwijs aanzienlijk beperkt.

Budgetten
integreren en één
verantwoordelijke
kiezen:...

Achterstandenbeleid

De bestuurlijke vormgeving van het onderwijsachterstanden- en zorgbeleid moet vereenvoudigd worden. De geldstromen zijn nu te versnipperd (deels via gemeente, deels rechtstreeks naar school) en de scholen hebben met te veel instanties te maken. De verschillende budgetten kunnen geïntegreerd worden en de eindverantwoordelijkheid hoort bij één partij te liggen. In principe zijn hiervoor twee opties:

...de scholen...

1. Al het geld gaat voortaan rechtstreeks in de vorm van een lumpsum naar de scholen. Die bepalen zelf hoe ze het inzetten voor hun leerlingen. Hierover leggen zij verantwoording af aan de overheid, bij voorkeur op basis van prestatieafspraken.

...of de gemeente

2. Al het geld gaat voortaan naar de gemeente. Die kan dan een geïntegreerd jeugdbeleid voeren in al zijn facetten en bepaalde activiteiten aanbesteden bij de scholen. De rijksoverheid kan met de gemeenten een convenant sluiten met beleidsdoelen en resultaatverplichtingen.

Gemeente is
producent én
regisseur van
onderwijs

Dubbelrol gemeenten

Deze tweede optie is alleen realiseerbaar als de gemeenten worden verlost van hun dubbelrol. Vanouds is de gemeente producent van onderwijs, omdat zij het bestuur is van de openbare scholen. Als gevolg van bestuurlijke ontwikkelingen in het funderend onderwijs wordt zij echter steeds meer ook regisseur van het plaatselijke onderwijs. Willen de gemeenten hun regieverantwoordelijkheid kunnen waarmaken dan is een hernieuwde overdenking van deze dubbelrol noodzakelijk.

Landelijk
vergelijkbare
toetsen

Transparantie en zicht op resultaten

Ouders hebben recht op toegankelijke, betrouwbare en vergelijkbare informatie over scholen en schoolresultaten. Landelijk vergelijkbare toetsen, die zowel cognitieve prestaties als competenties meten, kunnen meer zicht bieden op de kwaliteit en de resultaten van scholen. Deze toetsen maken op termijn duidelijk wat de mogelijkheden zijn om 'slecht presterende scholen' tijdig te herkennen en passende steun te bieden.

2.3 16 – 30 jaar: beroepsonderwijs en hoger onderwijs

Goede basis-
kwaliteit, maar wel
veel knelpunten:...

De basiskwaliteit van het beroepsonderwijs is goed. Wel zijn er zwakke punten, zoals onvoldoende maatwerk en flexibiliteit in het aanbod, niet goed doorlopende leerlijnen, matige kwaliteit van de examens en de kwalificatiestructuur in het mbo, onvoldoende aansluiting op de vraag van deelnemers, bedrijfsleven en maatschappij. Regionale opleidingscentra zijn goed verspreid over het land, maar in sommige regio's krijgen deze instellingen een monopoliepositie. De materiële situatie in het (v)mbo is een knelpunt. Bovendien vallen te veel leerlingen uit. De doorstroom binnen de 'beroepskolom' – de route van vmbo via mbo naar hbo – is onvoldoende.

...tijd voor een
nieuw beleid

Het beroepsonderwijs vraagt om nieuw beleid: een eigen praktisch-pedagogische benadering, een adequate ICT-infrastructuur en permanente betrokkenheid van het bedrijfsleven, onder andere in de vorm van meer en betere combinaties van leren en werken. Kortom, meer maatwerk. Bovendien is er behoefte aan een systematiek voor 'elders verworven competenties' (EVC), waarmee kan worden vastgesteld welke kennis en vaardigheden deelnemers al elders hebben opgedaan. De studiefinanciering, geregeld in de WTOS en WSF, en de bekostiging moeten zó worden aangepast dat variëteit, flexibiliteit en rendement worden gestimuleerd. Goede informatie over de kwalitatieve resultaten van de opleidingen bevordert transparantie en publieke verantwoording.

Hoger onderwijs is
een 'hoogvlakte
zonder toppen'

Ook in het hoger onderwijs is de gemiddelde kwaliteit goed. Er is echter weinig kwalitatieve differentiatie in het aanbod ('hoogvlakte zonder toppen') en de opleidingen kennen weinig flexibiliteit in vorm. Net als in het (v)mbo is de uitval te groot.

Ook in deze sector moeten maatwerk en flexibiliteit worden gestimuleerd. Dat kan bijvoorbeeld door meer combinaties van leren en werken mogelijk te maken, een EVC-systematiek te ontwikkelen, cursuslengte en cursusniveau te variëren, modularisering in te voeren en *sub-degrees* te introduceren. Instellingen voor hoger onderwijs moeten hun relaties met de omgeving versterken. Verder is het noodzakelijk om knelpunten op gebied van ICT en personeel aan te pakken. De studiefinanciering ten slotte kan verder geïnternationaliseerd worden.

Transparantie,
verantwoording en
accreditatie

Voor zowel het beroepsonderwijs als het hoger onderwijs geldt dat de transparantie en verantwoording bevorderd kunnen worden met goede publieke informatie over het aanbod en de kwaliteit van de opleidingen. Een ander belangrijk punt is dat de opleidingen – ook buitenlandse en private –

geaccrediteerd moeten worden. Op termijn is een internationaal systeem van accreditatie nodig.

Leerrechten voor studenten...

Aanpassingen in bekostiging

In een meer ingrijpende aanpak van de problemen, wordt ook de bekostiging gewijzigd. Daarvoor zijn in principe twee opties:

...of bekostiging naar prestatie van de instelling

1. De bekostiging verloopt (meer) via de deelnemer of student. Instellingen ontvangen de bekostiging niet langer rechtstreeks, maar het geld wordt in de vorm van een begrensd aantal leerrechten aan de deelnemers en studenten gegeven (eventueel gevarieerd naar inkomen). Deze mogen het naar eigen voorkeur besteden aan geaccrediteerde opleidingen. Dit biedt particuliere aanbieders de mogelijkheid ook overheidsfinanciering te ontvangen voor geaccrediteerde opleidingen. Eventueel betaalt de deelnemer later (een deel van) de leerrechten terug, bijvoorbeeld in de vorm van een inkomensafhankelijke belasting. Als eerste stap in deze richting zouden alvast de huidige experimenten met vouchers kunnen worden uitgebreid naar het mbo en het wo.
2. De bekostiging wordt (meer) afhankelijk gemaakt van de prestaties van de instellingen. De overheid geeft aan wat zij verwacht, en de instelling bepaalt zélf hoe zij dit realiseert. Bij deze variant is het belangrijk dat de overheid scherp en meetbaar formuleert wat zij wenst, zonder zo gedetailleerd te worden dat een nieuwe bureaucratie ontstaat. Als eerste stap in deze richting zou alvast geëxperimenteerd kunnen worden met meer output/prestatiegerichte bekostiging, en zou het hoger onderwijs (meer) ruimte kunnen krijgen voor selectie en collegegelddifferentiatie, gekoppeld aan scherper toezicht.

2.4 Leren op alle leeftijden

Opleidingsniveau beroepsbevolking moet omhoog

Het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking is internationaal gezien redelijk tot goed. Tegelijkertijd kent Nederland een hoge uitval van ouderen, een grote groep arbeidsongeschikten en een grote (potentiële) beroepsbevolking zonder startkwalificatie.

Leren voorkomt uitval in het arbeidsproces

Leren is een belangrijk instrument om uitval in het arbeidsproces te voorkomen. In elk geval moet de (internationale) transparantie van de markt voor post-initieel onderwijs verbeterd worden, en moet er een Europees afgestemde EVC-systematiek worden ontwikkeld. De bestaande arrangementen voor bepaalde doelgroepen, zoals ouderen en lager opgeleiden, worden heroverwogen. De overheid stimuleert dat deze groepen toegang krijgen tot scholing op het gebied van ICT en complementaire vaardigheden. Verder valt te overwegen om alle Nederlanders een beperkte hoeveelheid leerrechten mee te geven, die zij onafhankelijk van hun leeftijd kunnen inzetten (bijvoorbeeld in de vorm van vouchers of via een persoonlijke ontwikkelingsrekening).

De overheid stimuleert de markt voor LLL

...of de overheid ontwikkelt zelf LLL-programma's

Hoe kan de overheid verder een leven lang leren stimuleren? Twee opties:

1. De overheid laat een leven lang leren over aan de markt, maar faciliteert deze wel door te zorgen voor een heldere, internationaal erkende, kwalificatiestructuur. Daarnaast kan zij bepaalde gewenste ontwikkelingen financieel en/of fiscaal stimuleren, vooral de deelname van kwetsbare groepen.
2. De overheid neemt een actieve rol op zich, door zelf plannen en programma's te ontwikkelen. Er wordt een 'leven lange leerplicht' geïntroduceerd. Werknemers hebben recht op scholingsverlof en een tegemoetkoming in loonderving. De leeftijdsgrens voor studiefinanciering wordt losgelaten. De overheid stimuleert de private onderwijsmarkt financieel haar aanbod verder uit te bouwen, en stimuleert het publieke onderwijs zich op deze markt te begeven.

3 ONDERZOEK

Onderzoek staat onder druk

Het Nederlandse onderzoek is in internationaal opzicht van hoog niveau, maar staat onder druk. Te weinig jongeren en vrouwen kiezen voor een carrière als onderzoeker. Jonge onderzoekers krijgen te weinig ruimte om met eigen ideeën te experimenteren. De publieke middelen voor onderzoek worden nog te weinig gericht op kwaliteit en maatschappelijke relevantie en nog teveel op historische gronden toebedeeld. Vooral het door nieuwsgierigheid gedreven fundamenteel en het multidisciplinair onderzoek komen in het gedrang. Wetenschappelijke resultaten worden te weinig benut voor innovatie en nieuwe ondernemingen. Er is een ernstig gebrek aan transparantie in het huidige onderzoeksbestel.

Transparantie en doelmatigheid zijn noodzakelijk...

Daarom zal meer dan nu duidelijk moeten zijn welke budgetten volgens welke criteria aan welk onderzoek worden toegekend, en welke resultaten dat oplevert. Goed onderzoek vraagt om meer stimulansen voor talentvolle jonge onderzoekers, een goede aansluiting tussen (top)master-opleidingen en (top)onderzoekscholen en (meer) investeringen in Europese onderzoeksnetwerken waarin Nederland internationaal sterk is.

...evenals samenwerking met bedrijfsleven

De uitwisseling van kennis en mensen tussen bedrijven en publiek onderzoek moet intensiever. De overheid kan onderzoekers stimuleren kennis uit onderzoek om te zetten in een eigen onderneming ('ondernemen met onderzoek') door de faillissementswetgeving en de regels voor risicofinanciering aan te passen. Denkbaar is ook de inrichting van een startersfonds.

Aanpassing in bekostiging

In een meer ingrijpende aanpak van de problemen, wordt ook de bekostiging gewijzigd. Drie opties zijn denkbaar:

Geld gaat rechtstreeks naar onderzoekers...

1. De onderzoekers staan centraal. Het geld wordt voortaan rechtstreeks aan hen toegekend, op basis van hun talent en de kwaliteit van hun onderzoek, zoals die worden beoordeeld door één of meer (inter)nationale onderzoeksorganisaties. De instellingen faciliteren de onderzoekers en concurreren met elkaar om de beste mensen aan zich te binden. Als eerste

...de bekostiging wordt prestatieafhankelijk...

...of de gebruiker wordt centraal gesteld

stap in deze richting zou alvast de tweede geldstroom kunnen worden uitgebreid;

2. De instelling staat centraal. De bekostiging van de instelling wordt afhankelijk gemaakt van haar wetenschappelijke prestaties. Die wordt beoordeeld door visitaties en internationale *peer reviews* onder verantwoordelijkheid van een orgaan op afstand van de overheid. Als eerste stap in deze richting zou minimaal 50 procent van de financiering aan prestaties kunnen worden gekoppeld.
3. De gebruikers staan centraal. Bedrijven en organisaties worden financieel gestimuleerd zich meer te oriënteren op onderzoek en innovatie, bijvoorbeeld met gebruikersvouchers. In de bekostiging van universiteiten en onderzoeksinstituten worden prikkels ingebouwd voor kennistransfer naar bedrijven en maatschappelijke organisaties. Als eerste stap zouden OCenW en EZ een gezamenlijk actieprogramma kunnen ontwerpen voor een betere wisselwerking tussen bedrijven en publiek onderzoek en voor 'ondernemen met onderzoek'.

4 TOT SLOT

Hoe geven we een eigentijdse invulling aan de vrijheid van onderwijs?

Maatschappelijke trends en veranderende inzichten hebben in het onderwijs vaak geleid tot bestuurlijke en inhoudelijke vernieuwingen. Op grond daarvan is de wet- en regelgeving veelvuldig aangepast. Ook de vernieuwingen in deze verkenning verlangen aanpassing van het instrumentarium. Artikel 23 van de Grondwet was en is voor dergelijke wijzigingen het ijkpunt. In dit artikel, dat stamt uit 1848 en dat in 1917 zijn uiteindelijke vorm heeft gekregen, is de vrijheid van onderwijs verankerd. Dit is en blijft een belangrijk beginsel. Wel lijkt het nodig een nadere verkenning te verrichten naar de wijze waarop de gewenste vernieuwingen zich verhouden tot de interpretatie van artikel 23. De Onderwijsraad zou een dergelijke verkenning op zich kunnen nemen.

OCenW 2010: een ministerie van leren en kennis?

De rol van OCenW

Deze verkenning laat zien dat de lerende meer en meer centraal komt te staan. Dat maakt de vraag actueel wat de verantwoordelijkheid en het aandachtsterrein van het ministerie van OCenW moet zijn. Blijft OCenW het ministerie van gesubsidieerde onderwijs- en onderzoeksinstellingen, of wordt het het ministerie van leren en kennis?

1

Inleiding

1.1 Vooraf

Mensen leren altijd en overal

In de 21^e eeuw kent leren geen grenzen. Leren is niet meer het exclusieve domein van de jeugd en de onderwijsinstellingen. Mensen leren altijd en overal, op school, maar ook in het privé-onderwijs, in bedrijven, in musea en bibliotheken, het verenigingsleven, buiten de landsgrenzen, in de digitale wereld... De samenleving van de 21^e eeuw is een lerende en leergierige samenleving.

Het Nederlandse onderwijs en onderzoek scoren vaak goed...

Het huidige onderwijs en onderzoek vormen hiervoor een stevige basis. De meeste ouders zijn tevreden over het onderwijs aan hun kind en hebben waardering voor de leraren. Naar internationale maatstaven gemeten scoren ons onderwijs en onderzoek op veel punten goed tot uitstekend. Deze resultaten zijn voor een belangrijk deel te danken aan de grote inzet van het onderwijs- en onderzoekspersoneel.

...maar de toekomst vraagt om vernieuwing en investeringen

Er wordt op dit moment echter een zware wissel getrokken op dat personeel en op het onderwijsbestel. Stevige innovaties zijn nodig om de toekomst tegemoet te kunnen treden. Deze verkenning schetst richting voor vernieuwingen en investeringen die de vitale rol van onderwijs en onderzoek kunnen waarborgen. Hierbij staat de lerende – de leerling, de student, de lerende werknemer – centraal.

De ambities zijn hoog

Nederland in de kopgroep

De ambities voor onderwijs en onderzoek zijn hoog. Een belangrijke aanleiding voor deze verkenning was de Europese top in Lissabon, in maart 2000. De Europese Raad sprak daar de wil uit om van Europa de meest dynamische en concurrerende regio in de wereld te maken. De Nederlandse regering heeft deze doelstelling onderschreven en daaraan nog de ambitie toegevoegd tot de kopgroep van Europa te willen behoren. De strategie die de Europese Raad heeft ontwikkeld, onderstreept het belang van kennis, innovatie en sociale cohesie.

De omgeving verandert: ...

De wereld verandert...

Niet alleen vanwege deze hoge ambities is een strategisch programma voor onderwijs en onderzoek dringend gewenst. Ook de omgeving van onderwijs en onderzoek verandert. Dat maakt een bezinning noodzakelijk op de toekomst van onderwijs en onderzoek.

...individualisering

Ten eerste verlangen burgers door de individualisering steeds meer van de overheid dat deze rekening houdt met hun persoonlijke kenmerken, wensen en levensstijl. Ook in het onderwijs ontstaat een meer uitgesproken vraag naar kwaliteit en differentiatie. Onderwijs op maat dus, zodat iedereen zich maximaal kan ontplooiën. Ook groeit de roep om zeggenschap en informatie over de prestaties van de school. En om op de arbeidsmarkt aantrekkelijk te blijven, zullen onderwijs en onderzoek meer individuele ontwikkelingsmogelijkheden voor het personeel moeten bieden.

...demografische ontwikkeling en multiculturalisering samenleving

Ten tweede hebben demografische ontwikkelingen grote gevolgen voor onderwijs en onderzoek. Het aantal ouderen neemt toe; de komende jaren gaan veel docenten en onderzoekers met pensioen. Demografische veranderingen op de arbeidsmarkt brengen ook met zich mee dat langer geleerd en gewerkt wordt. Dit zal de aard en inrichting van onderwijs, scholing en vrijetijdsbesteding sterk beïnvloeden. De toename van het aantal inwoners met een andere culturele achtergrond betekent dat het onderwijs te maken krijgt met een meer gedifferentieerde instroom, die ook meer gedifferentieerde eisen stelt. Van het onderwijs wordt verwacht dat het verschillen in achtergronden en ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen zoveel mogelijk tot hun recht laat komen. Op die manier kan het potentieel van de multiculturele samenleving worden benut.

...internationalisering...

Een derde trend is internationalisering. De internationale mobiliteit zal naar verwachting groeien, vooral onder hoogopgeleiden, onderzoekers en studenten. Daarmee neemt ook de internationale concurrentie onder onderzoeksinstituten en opleidingen toe. Kennismanagement, creativiteit en innovatie zullen als concurrentiefactoren sterk aan belang winnen. Randvoorwaarde daarbij is een hoog opleidingsniveau.

...en informatisering

Ten slotte bieden informatisering en technologische ontwikkelingen talloze nieuwe mogelijkheden. ICT is niet alleen een hulpmiddel in het onderwijs, het verandert ook het proces van het onderwijs zelf. Onderwijs op maat wordt beter mogelijk; de rol van leraar verschuift van leider naar begeleider. Technologische ontwikkelingen leiden als motor van economische groei tot de overgang naar een kenniseconomie. Kennis verspreidt zich sneller, maar veroudert ook sneller. Dit vraagt om nieuwe vaardigheden. ICT ontsluit zoveel informatie en creëert zoveel mogelijkheden voor wereldwijde interactie, dat communicatieve vaardigheden, probleemoplossend vermogen en creativiteit nog belangrijker worden.

Centraal staat de lerende

Uitdagingen in vogelvlucht

De ambities van Lissabon en de veranderingen in onze samenleving vormen samen forse uitdagingen voor onderwijs en onderzoek. Nog sterker dan nu zullen de leerlingen, de studenten, de onderzoekers en de lerende werknemers centraal moeten staan. Hun capaciteiten, wensen en ambities zijn de uitgangspunten voor inhoud en organisatie van de kennisinfrastructuur. We gaan toe naar een grotere diversiteit in onderwijsprogramma's, als weerspiegeling van de uiteenlopende vragen van lerenden en de uiteenlopende actuele vragen uit de samenleving en de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd draagt het funderend onderwijs bij aan een gemeenschappelijk fundament, met elementen als waarden en normen, taal, historisch besef en cultuur.

Ruimte voor hoogwaardig onderzoek

De kennissamenleving biedt meer dan ooit ruimte voor kwalitatief hoogwaardig onderzoek, aan zowel private als publieke instellingen, die over en weer voortdurend contact hebben. Talentvolle onderzoekers moeten meer ruimte krijgen om te excelleren, zodat ook voor hen de wetenschap een aantrekkelijke werkomgeving is. De wisselwerking van het wetenschappelijk onderzoek met de maatschappelijke omgeving kan sterker. Dit betekent dat het onderzoek flexibeler

Leren is meer dan onderwijs

en slagvaardiger moet inspelen op nieuwe onderzoeksterreinen die wetenschappelijk veelbelovend en/of maatschappelijk relevant zijn.

Ten slotte zal leren in de kennissamenleving niet langer gebonden zijn aan vaste instituties of leeftijden. Iedereen zal zich regelmatig moeten bijscholen. Het moet daarom makkelijker worden om zaken die men elders heeft geleerd maar waarvoor geen 'officieel diploma' bestaat, toch zichtbaar te maken.

1.2 Maatschappelijke opdracht

Kenniseconomie en sociale cohesie versterken

Wat betekenen deze uitdagingen en ambities voor het beleid voor onderwijs en onderzoek? De hoofdplicht is om – bij veranderende maatschappelijke omstandigheden – de kenniseconomie te versterken en sociale cohesie te bevorderen.

Kennis als doorslaggevende concurrentiefactor

Onder *kenniseconomie* verstaan we in deze verkenning een economie waarin het voortdurend genereren van kennis en de capaciteit om kennis te verwerven, te verwerken, toe te passen en te verspreiden van fundamentele betekenis zijn voor economische ontwikkeling. De groei van de Nederlandse economie van de afgelopen jaren is vooral te danken geweest aan de toegenomen werkgelegenheid. Dit zal in de toekomst anders zijn, omdat de arbeidsmarkt tegen haar grenzen aan loopt. Om de groeimogelijkheden van de economie te benutten, moet een omslag plaatsvinden van volumegroei naar productiviteitsgroei. Bronnen van productiviteit zijn onder meer: kennis en ICT, onderwijs en scholing, en innovatie en onderzoek. Voor zover er nog mogelijkheden zijn voor volumegroei gaat het om mensen die op dit moment geen deel uitmaken van de actieve beroepsbevolking. Ook voor hen is scholing van het grootste belang. Kennis – menselijk kapitaal – wordt dus een doorslaggevende concurrentiefactor in de economie.

Onderwijs heeft een sociale en opvoedende rol

Sociale cohesie wordt zichtbaar in gemeenschappelijke waarden, in actieve maatschappelijke en culturele participatie, in het onderling vertrouwen en in maatschappelijke instituties. Een samenleving zonder sociale cohesie leidt tot uitsluiting van individuen en groepen. Van de sociale en opvoedende rol van het onderwijs wordt hierbij een grote bijdrage verwacht, zowel in formele zin (aandacht voor waarden en normen, ontwikkeling van sociale vaardigheden, meegeven van culturele bagage) als in informele zin (de school als centrale ontmoetingsplek voor leerlingen en ouders binnen de wijk en als schakelpunt in het lokale leven).

Iedereen moet de kans krijgen het maximale uit zichzelf te halen...

Kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid

De wijze waarop de overheid kan bijdragen aan het vervullen van deze hoofdplicht, is aan te duiden in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

Goede *kwaliteit* betekent dat iedere leerling, student en lerende werknemer in staat moet worden gesteld het maximale uit zichzelf te halen. Bovendien moeten de onderwijsprogramma's goed aansluiten op de vraag vanuit de arbeidsmarkt en de maatschappij. Maar kwaliteit is méér dan alleen mooie cijfers. Goed

...en moet het onderwijs kunnen volgen dat het beste bij hem of haar past

onderwijs heeft ook betrekking op sociale vaardigheden en competenties, en biedt een basis voor een leven lang leren: als je op jonge leeftijd hebt geleerd te leren, wordt het vanzelfsprekend dat je in je arbeidzame leven voortdurend laat bijscholen. Kwaliteit staat eveneens voorop bij onderzoek. Goed onderzoek draagt bij aan toekomstige innovaties, en innovaties weer aan onderzoek.

Alleen *toegankelijk* onderwijs biedt iedereen de kans om zich te ontplooiën. De afgelopen eeuw is onderwijs bij uitstek het vehikel geweest voor emancipatie van brede bevolkingslagen. De invulling van het begrip toegankelijkheid verschilt per levensfase, maar voorop staat dat iedereen in staat moet zijn het onderwijs te volgen dat het beste bij hem of haar past. In het onderzoek krijgt toegankelijkheid een andere invulling, maar dit neemt niet weg dat de betekenis ervan toeneemt. Te denken valt aan de beschikbaarheid van wetenschappelijk onderzoek voor commerciële of maatschappelijke toepassing. Ten slotte is een randvoorwaarde bij publieke bestedingen aan onderwijs en onderzoek dat deze middelen *doelmatig* zijn besteed.

Het Nederlandse onderwijs en onderzoek scoren op veel punten goed in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Tegelijkertijd zijn er belangrijke knelpunten, in de huidige situatie en in het licht van de trends. De volgende hoofdstukken van deze verkenning gaan daarop in.

1.3 De overheid

Investeren in onderwijs en onderzoek...

Investeren en innoveren

Onderwijs en onderzoek hebben een lange periode van bevrozingen en bezuinigingen achter de rug. Dit heeft zijn sporen achtergelaten. Het materiaal is nogal eens gebrekkig of verkeert in slechte staat, en er wordt een erg groot beroep gedaan op het zittende onderwijspersoneel. Daardoor komen onderwijsvernieuwingen soms onvoldoende van de grond. In de loop van de jaren negentig is deze negatieve spiraal van bezuinigingen doorbroken. Met name onder het tweede Paarse kabinet zijn de budgetten weer gegroeid. Maar op verschillende terreinen zal de komende jaren nog het nodige moeten gebeuren.

... maar ook vernieuwen

Bij deze investeringen gaat het uiteraard om meer dan alleen renoveren. Om de uitdagingen van de toekomst het hoofd te bieden, moeten onderwijs en onderzoek ook inhoudelijk en institutioneel vernieuwen. Zonder wezenlijke vernieuwing bestaat het gevaar dat belangrijke knelpunten – ondanks extra geld – blijven bestaan. Daardoor zou op termijn het draagvlak voor noodzakelijke verdere investeringen kunnen afnemen.

De vraag is hoe

Deze verkenning gaat daarom vooral over de vraag hoe onderwijs en onderzoek inhoudelijk en institutioneel anders kunnen. Taken en verantwoordelijkheden van de rijksoverheid krijgen daarbij veel aandacht. Dit gebeurt aan de hand van beleidsalternatieven voor de langere termijn. Om die alternatieven te realiseren, is het van belang na te gaan op welke punten het huidige instrumentarium van de overheid moet worden aangepast. In de verkenning is ook aandacht voor de stappen die

op de korte termijn mogelijk zijn. Aanpassing van dat instrumentarium is daarbij één van de aspecten.

Een andere rol van de overheid...

Ruimte, richting, rekenschap en resultaat

Van grote betekenis is met welke bestuurlijke visie de overheid haar rol gaat vervullen. De huidige vorm van overheidssturing heeft dikwijls onvoldoende effect. Het systeem gaat nog te veel uit van aanbod aan onderwijs en onderzoek en traditionele instituties, en te weinig van degene die daar gebruik van maakt. Onderwijs en onderzoek moeten beter aansluiten bij de vraag van de maatschappelijke omgeving en die van leerlingen, studenten en gebruikers van onderzoek. Om hiervoor te zorgen is institutionele verandering nodig. Dit impliceert ook een andere rol voor de rijksoverheid. Hierbij staan vier uitgangspunten centraal:

...ze geeft de kaders aan...

- ♦ *richting*: bij elk overheidsbeleid geeft de rijksoverheid de kaders aan. Voor het onderwijs en onderzoek verlangt de overheid een toereikende kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Aan andere partijen zal de overheid duidelijk moeten aangeven om welke publieke taken het gaat, onder welke voorwaarden deze verricht moeten worden, wat de beschikbare middelen zijn en welke resultaten zij verwacht;

...geeft alle partijen de ruimte...

- ♦ *ruimte*: de rijksoverheid moet meer ruimte bieden aan scholen, lokale overheden, werkgevers en andere partijen om deze resultaten te bereiken. Immers, als we iedere individuele lerende de kans willen geven zijn/haar unieke talenten maximaal te ontplooien, dan moeten we de professionals op de werkvloer (en andere partijen die relatief dicht bij de werkvloer staan) meer vrijheid bieden voor de inrichting van het onderwijsproces. Zij weten beter wat de (lokale) vraag en omstandigheden zijn waarop het onderwijs moet inspelen. Daarnaast zal de rijksoverheid waar mogelijk de concurrentie vergroten, want dat bevordert maatwerk en doelmatigheid;

...en vraagt hen om verantwoording af te leggen

- ♦ *rekenschap en resultaat*: er gaat nu zo'n 50 miljard gulden aan belastinggeld naar onderwijs en onderzoek. Zowel voor de overheid als voor ouders en andere maatschappelijke partijen moet helder zijn welke resultaten met dat geld worden bereikt. Instellingen moeten dus meer dan voorheen worden afgerekend op meetbare prestaties. Rekenschap moet in het openbaar worden afgelegd. Als de resultaten onder de maat zijn, mag de overheid niet schromen om in te grijpen, bijvoorbeeld door besturen ter verantwoording te roepen, of financiële sancties op te leggen.

Richting, ruimte, rekenschap en resultaat zijn communicerende vaten

Uiteraard zijn deze vier begrippen – richting, ruimte, rekenschap en resultaat – sterk met elkaar verbonden. Hoe meer richting de rijksoverheid geeft, hoe minder eigen ruimte scholen en gemeenten bijvoorbeeld overhouden. De richting die de overheid geeft moet voor andere partijen duidelijk maken welke resultaten van hen verwacht worden. Meer ruimte kan ook leiden tot een grotere behoefte aan rekenschap, zowel over de ruimte die de overheid geeft als over de ruimte die anderen krijgen.

Verantwoor-
delijkheidsverdeling
tussen partijen
verschilt per
levensfase...

Wat de intensiteit van de overheidsbemoedening moet zijn en wat de beste verantwoordelijkheidsverdeling is tussen rijksoverheid, instellingen en andere partijen, verschilt per levensfase van de deelnemer. Een van de centrale vragen in deze verkenning is of de huidige verdeling van verantwoordelijkheden de beste is. Zo is op dit moment voor 0- tot 4-jarigen de rol van de overheid beperkt als het gaat om het leren. Maar uit onderzoek blijkt dat meer voorschoolse educatie kan helpen om ontwikkelings- en taalachterstanden te bestrijden. Daarom wordt in deze verkenning apart aandacht besteed aan deze levensfase. Hetzelfde geldt voor een leven lang leren.

1.4 Opbouw van deze verkenning

De hoofdstukken 2 tot en met 7 beschrijven welke opties er zijn voor onderwijs en onderzoek om in te spelen op de maatschappelijke veranderingen en opdrachten. Het gekozen perspectief is dat van de rijksoverheid. De tekst over het onderwijs is opgedeeld in vijf hoofdstukken, die elk handelen over een levensfase en de daaraan gekoppelde segmenten van het onderwijsstelsel:

- ♦ tot 4 jaar: voorschoolse educatie;
- ♦ 4 – 18 jarigen: funderend onderwijs;
- ♦ 16 – ongeveer 30-jarigen: beroepsonderwijs en hoger onderwijs;
- ♦ een leven lang leren.

De onderwijs-
deelnemer staat
centraal

Natuurlijk is de koppeling tussen leeftijd en onderwijssegment niet zo absoluut als deze indeling suggereert. De genoemde leeftijden zijn indicatief en hebben op zichzelf geen beleidsmatige implicaties. Toch is voor deze werkwijze gekozen, om te onderstrepen dat in deze verkenning de onderwijsdeelnemer centraal staat, en niet het historisch zo gegroeide aanbod. Na de vier levensfasen volgt nog een hoofdstuk over het onderzoek, die andere belangrijke pijler van de kennissamenleving.

In elk hoofdstuk wordt in de tekst de volgende systematiek gevolgd:

- ♦ *Huidige situatie.* Waar staan we nu, uitgedrukt in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid? Welke invloed krijgen de trends daarop?
- ♦ *Streefbeeld 2010.* Wat zijn de strategische doelen voor circa 2010? Voor een deel gaat het daarbij om vertaling van de ambities van Lissabon.
- ♦ *Beleidsoverwegingen.* Welke overwegingen zijn relevant bij een afweging van de verschillende mogelijkheden om die doelen te bereiken?
- ♦ *No-regret-opties.* Welke maatregelen zijn – onafhankelijk van de geschetste beleidsopties – het overwegen waard? Het gaat vaak om maatregelen die aansluiten bij het beleid van het huidige kabinet.
- ♦ *Beleidsalternatieven.* Uit welke verdergaande alternatieve pakketten van maatregelen kunnen we kiezen? Per optie worden de belangrijkste voor- en nadelen beschreven. Daarbij is vooral getoetst op de volgende criteria: in welke mate worden de strategische doelen bereikt? Wat betekent de optie voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid? Verder komt aan de orde welke maatregelen op korte termijn kunnen worden genomen.

Op bepaalde plaatsen in deze verkenning zijn indicatieve bedragen gekoppeld aan de gepresenteerde opties.

2

Tot 4 jaar: voorschoolse educatie

2.1 Situatie nu

Het kabinet investeert aanzienlijk in VVE

Onder voor- en voerschoolse educatie (VVE) verstaan we de educatie van 0-6 jarigen: de voerschoolse periode (2- en 3-jarigen), doorlopend in de eerste jaren van het basisonderwijs (de 4- en 5-jarigen). Het kabinet investeert via de OCenW-begroting aanzienlijke bedragen in VVE. Per 1 augustus 2002 wordt deze geldstroom ondergebracht bij de bekostiging van het Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid (GOA). Een doelstelling van het GOA-beleid is de startcondities te verbeteren van leerlingen in achterstandsituaties.

De afgelopen jaren zijn de middelen voor educatie en zorg voor het jonge kind aanzienlijk uitgebreid. Zo is in het bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS mei 2001) afgesproken dat een integraal 0-6-jarigenbeleid prioriteit krijgt. Gemeenten vullen extra investeringen door het rijk aan met een gelijk bedrag.

98 % van de vierjarigen gaat naar school

Kwaliteit

Georganiseerde leermogelijkheden voor kinderen beginnen in groep 1 van de basisschool. Van de vierjarigen gaat 98 procent naar school, hoewel de leerplicht begint bij vijf jaar¹. Voerschoolse voorzieningen (zoals kinderdagverblijven en peuterspeelzalen) zijn vooral gericht op opvang, spelen en niet op leren. Zij maken deel uit van het welzijnsbeleid (VWS), dat eind jaren '80 gedecentraliseerd is naar gemeenten.

Voerschoolse educatie verbetert startpositie op de basisschool...

Vroeg opgelopen achterstanden blijken moeilijk in te lopen en vergroten op latere leeftijd de kans op uitval. In de afgelopen decennia zijn daarom verschillende programma's ontwikkeld (zoals Kaleidoscoop en Piramide) om ontwikkelingsachterstanden van kinderen aan te pakken. Deze programma's worden in peuterspeelzalen en basisscholen vooral aan specifieke doelgroepen aangeboden. De evaluatie van deze projecten² en van voerschoolse programma's in de VS, is in het algemeen positief. Achterstanden die op jonge leeftijd worden aangepakt blijken de startpositie in het basisonderwijs aantoonbaar te verbeteren, op voorwaarde dat programma's over een langere periode worden uitgevoerd. Andere langetermijnvoordelen zijn – zo blijkt uit onderzoek³ – verbetering van de positie op de arbeidsmarkt en afname van crimineel gedrag.

...maar de kwaliteit kan nog sterk verbeteren

Er zijn ook knelpunten in de kwaliteit van de VVE. De samenwerking tussen voerschoolse voorzieningen en de basisschool kan aanmerkelijk beter. De voerschoolse periode kent geen landelijk geldende kwaliteitseisen en het ontbreekt aan toezicht op de kwaliteit. Evenals het onderwijs kampt de voerschoolse sector met onvoldoende opgeleid personeel en met personeelstekorten door een hoog verloop in personeel en een hoog ziekteverzuim. Er werken veel vrijwilligers in de voerschoolse sector, waardoor deze kwetsbaar is.

Deelname risicogroepen is beperkt...

Toegankelijkheid

Ook de toegankelijkheid kent knelpunten. Allereerst is er geen dekkend net van voerschoolse opvang. Er is onvoldoende aanbod en capaciteit beschikbaar voor alle kinderen die dat nodig hebben. De gaten vallen vooral in risicowijken.

¹ Met ingang van 1 augustus 2002 wordt de leerplichtige leeftijd verlaagd naar 4 jaar.

² Beide programma's zijn tussentijds (Leseman 1999) en recent ook in een eindrapport (Leseman 2000) geëvalueerd.

³ Een overzicht van de resultaten van de voornaamste experimenten (oa. het Perry Pre-school programma van de High Scope Foundation en het Milwaukee-project) staan in CPB rapport *Achterblijvers in de kenniseconomie* (concept maart 2001).

...geldstromen en organisatie zijn niet goed op elkaar afgestemd...

...en de druk op de kinderopvang neemt toe

Jonge kinderen hebben een stimulerende omgeving nodig

Verder is de deelname van risicogroepen beperkt, hoewel dit per gemeente sterk verschilt. In het algemeen zijn vooral allochtone peuters ondervertegenwoordigd. In kleine gemeenten zijn juist autochtone peuters uit lage inkomensgroepen ondervertegenwoordigd.

Daarnaast zijn er financiële drempels. Ook sluiten de voorzieningen niet aan op de wensen, behoeften en het cultuurpatroon van de doelgroepen die ze het meest nodig hebben, waaronder een hoog percentage allochtonen.

Doelmatigheid

Ook de doelmatigheid laat te wensen over. Geldstromen en organisatie zijn niet op elkaar afgestemd. De verschillende instellingen die er mee zijn belast, kennen een verschillende financieringssystematiek. Verder omvat de vorming van jonge kinderen verschillende beleidsterreinen: jeugdbeleid (welzijn) en kinderopvang (tripartiete financiering: overheidssubsidie, eigen bijdrage en werkgevers), onderwijsbeleid (onder meer GOA) en consultatiebureaus (zorg), wat de aansturing en resultaatmeting bemoeilijkt. Het is voor consultatiebureaus nog niet vanzelfsprekend om kinderen met ontwikkelingsachterstanden door te verwijzen naar voorschoolse voorzieningen. Zeer recent is via een gerichte investering een eerste aanzet gegeven om deze doorverwijzing te verbeteren. De regie daarvan ligt bij de gemeenten.

Relatief veel middelen worden ingezet in een leeftijdsfase waarin achterstanden al zijn ontstaan, in plaats van op het moment dat ze nog voorkomen kunnen worden.⁴

Invloed trends

In het algemeen groeit de druk op de kinderopvang vanwege de toename van gezinnen waarin beide ouders werken. Ook voor eenoudergezinnen is die druk groot. De toename van het aantal inwoners met een andere culturele achtergrond leidt tot een toename van leerlingen met een (taal)achterstand. Tegelijk blijkt dat hardnekkige achterstanden – ook op het gebied van taal – zich juist bij autochtone kinderen van laagopgeleide ouders voordoen.

2.2 Streefbeeld 2010

Het streefbeeld voor 2010 is:

- ♦ gelijke kansen op een goede startpositie voor alle kinderen in het funderend onderwijs;
- ♦ een sluitend arrangement van educatie, zorg en opvang van hoge kwaliteit voor kinderen van 0-6 jaar.

2.3 Beleidsoverwegingen

Bij de ontwikkeling van jonge kinderen zijn zorg en educatie onlosmakelijk met elkaar verbonden. Vooral de vroege ontwikkeling van (sociale) vaardigheden blijkt belangrijk voor later succes op school en in arbeid. Daarvoor is een stimulerende omgeving nodig, waarin spelen en leren hand in hand gaan en waarin nauw wordt samengewerkt met de ouders als opvoeders. Voorschoolse educatie moet uiteraard goed aansluiten op de basisschool, zoals dat gebeurt in de programma's Kaleidoscoop en Piramide.

⁴ Heckman (1999).

Belangrijke rol voor
consultatiebureaus

De groei naar een kennissamenleving én de noodzaak van sociale cohesie maken vroeg opsporen en ontwikkelen van talenten nóg belangrijker, en het voorkomen van achterstanden nóg noodzakelijker. Een vroegtijdige aanpak van achterstanden blijkt succesvol en doelmatig. Daarvoor is een vroege doorverwijzing nodig, vooral door consultatiebureaus. De vraag is welke rol andere voorzieningen (de scholen zelf, maar ook bijvoorbeeld welzijnsinstellingen en inburgeringsvoorzieningen) kunnen vervullen.

Geen financiële
drempels

Daarnaast zijn voldoende en kosteloze voorzieningen noodzakelijk. Voor de beoogde doelgroepen mogen geen financiële drempels bestaan.

VVE combineren
met activiteiten
voor ouders

Een effectieve en selectieve benadering van de doelgroepen kan doelmatig zijn, maar het vergt inspanningen om deze te bereiken met voor hen passende voorzieningen. Voorkomen moet worden dat er een stigmatiserende werking uitgaat van een gerichte benadering. Het is van belang dat VVE gepaard gaat met activiteiten voor ouders (zoals inburgeringscursussen of opvoedingsondersteuning).

VVE-beleid
monitoren

Ten slotte moeten de effecten systematisch worden onderzocht en in beeld gebracht. Hiervoor zijn landelijk vergelijkbare gegevens nodig. In combinatie met een leerlingvolgsysteem binnen de school kan hierdoor gedurende de hele leerplichtige leeftijd individuele zorg aan de leerling worden geboden.

Effectief VVE-beleid kan op termijn gevolgen hebben voor de gewichtsgelden, die meer voor individuele leerlingen ingezet zouden kunnen worden. Vanwege het integrale karakter van VVE heeft de gemeente op dit terrein een regierol. De belangrijkste actoren daarbij zijn scholen, peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen.

2.4 Beleidsopties

Er zijn drie opties om goede voorzieningen voor voorschoolse educatie uit te breiden.

2.4.1 Dekkend aanbod van VVE, op basis van bestaande voorzieningen

Bestaande systeem
uitbreiden...

De eerste optie is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheden blijven zoals ze nu zijn, waarbij het aan de partners op lokaal niveau is om tot sluitende arrangementen van educatie, zorg en voor- en voorschoolse educatie te komen. De regierol van de gemeente staat hierbij voorop. OCenW en VWS stimuleren de bredeschoolontwikkeling, en werken samen aan harmonisatie van regelingen, financieringsstromen en verantwoordingstrajecten voor gemeenten. De capaciteit van de peuterspeelzalen wordt uitgebreid, met name in achterstandswijken.

...en verbeteren...

In de uitwerking van deze optie moeten de knelpunten van het huidige systeem worden weggenomen. Concreet: consultatiebureaus moeten beter verwijzen, programma's worden uitgebreid en verbeterd, personeel wordt (bij)geschoold, de aansluiting tussen voorschoolse opvang en basisschool wordt gestroomlijnd en er wordt kwaliteitstoezicht voor voorschoolse voorzieningen ingevoerd. De

... of VVE
onderbrengen bij
onderwijs...

afgelopen jaren is overigens al hard gewerkt aan het wegnemen van deze knelpunten. Deze optie maakt optimaal gebruik van de bestaande infrastructuur, maar heeft als mogelijke nadelen een grotere vrijblijvendheid voor de doelgroep en een beperkter bereik. Ook worden de mogelijkheden die het onderwijs biedt – de werfkracht, voorzieningen en flexibele inzet van personeel – onvoldoende benut.

2.4.2 VVE wordt onderdeel van de basisschool

De tweede optie is dat – al dan niet alleen voor risicogroepen – de verantwoordelijkheid voor voorschoolse educatie wordt ondergebracht bij het onderwijs. In deze optie kunnen scholen een voorklas of voorschool starten. Om dit mogelijk te maken moeten scholen kinderen kunnen toelaten vanaf bijvoorbeeld driejarige leeftijd. Deze optie garandeert aansluiting op het schoolse programma. Bekend is bovendien dat de school als ‘gezaghebbend instituut’ makkelijker toegang heeft tot de doelgroepen.⁵

Randvoorwaarde voor deze optie is dat de school voor deze taakuitbreiding bestuurlijk, financieel en personeel wordt toegerust. Peuterspeelzalen kunnen bijvoorbeeld onder het gezag van schoolbesturen worden gebracht.

Als wordt gekozen voor een aparte voorklas voor alleen risicogroepen is een nadeel van deze optie dat deze stigmatiserend werkt. Dat kan de doelgroep afschrikken. Ook kunnen verschillen tussen groepen versterkt worden: de niet-risicogroep naar de peuterspeelzaal, de risicogroep naar de voorschool.

Ook in deze optie blijft overigens de systeemscheiding tussen de welzijns- en onderwijsvoorzieningen bestaan, zeker als alleen risicogroepen van extra voorzieningen gebruik kunnen maken. De voorklas wordt daarmee geen algemeen toegankelijke voorziening. Om dat te ondervangen is nog een verdergaand model denkbaar, dat hieronder wordt gepresenteerd.

2.4.3 Een integraal beleid voor 0-6-jarigen

... of één
departement voor
onderwijs en jeugd

In deze derde optie komt een geïntegreerd voorzieningenaanbod tot stand voor kinderen tot 6 jaar. Het aanbod verbindt educatie, zorg en opvang met elkaar. Deze optie leidt tot eenduidig beleid voor kwaliteit, toegankelijkheid, regelgeving en financiering. De afstemming tussen de voorzieningen is natuurlijk vooral een lokale zaak. Finland kent bijvoorbeeld instellingen waarin school, bibliotheek, kinderopvang en jeugdzorg onder een en dezelfde directeur vallen.

Deze lokale integratie wordt weerspiegeld op rijksniveau door de algehele verantwoordelijkheid voor voorzieningen voor 0-6 jarigen in handen te brengen van één departement voor onderwijs en jeugd.⁶ Dit sluit aan bij de aanbeveling uit het recente OESO-rapport over VVE, dat aandringt op een systematische en geïntegreerde benadering onder regie van één ministerie.⁷ Ook de Onderwijsraad⁸ pleit in zijn advies *Voorschools en Buitenschools* voor integratie op rijksniveau van onderwijsbeleid en (de educatieve aspecten van) jeugdbeleid. In 1998 is dit model in Zweden ingevoerd.

⁵ 90% van de Turkse en 56% van de Marokkaanse ouders wil gebruik maken van VVE, vooral als deze verbonden is aan de basisschool (OECD, 1999).

⁶ Een alternatief is dat meerdere departementen samenwerken, waarbij één departement de leiding heeft.

⁷ OECD (2001a)

⁸ Onderwijsraad (1998). Dit advies is gezamenlijk met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) opgesteld. De RMO had over dit onderwerp een afwijkend standpunt.

Deze optie heeft alleen meerwaarde als er sprake is van doorlopende leerlijnen van voorschoolse educatie naar basisschool en als flexibele inzet van personeel mogelijk is. Daarnaast is bij deze optie de vraag of een grote institutionele ingreep door de grote inspanningen die dat vergt niet meer nadelen dan voordelen met zich meebrengt.

2.4.4 Vaste elementen binnen de opties: no-regret-opties

Binnen de opties is een aantal elementen aan te merken als 'no-regret-opties'. Op korte termijn kan op de volgende punten een start worden gemaakt:

- ♦ ontwikkeling van een instrumentarium om ontwikkelingsachterstanden in beeld te brengen en de indicatiestelling door consultatiebureaus te ondersteunen;
- ♦ uitwerking van een formule die prioriteit aan doelgroepen geeft zonder tweedeling in de samenleving en stigmatisering te bevorderen (*targetting* versus *universal approach*);
- ♦ invoeren van toezicht op de kwaliteit van VVE-programma's met de mogelijkheid corrigerend op te treden. Een eerste stap is al gezet door het ontwikkelen van een toetsingskader door de Onderwijsinspectie.

Lokale experimenten kunnen tonen wat haalbaar is

De opties kunnen in fasen verder verkend worden. Er hoeft niet meteen voor één van de opties worden gekozen; experimenten op lokaal niveau kunnen aantonen welke werkwijzen wel en niet werken. Daarnaast zijn ervaringen in landen als Engeland, België, Zweden en Finland van grote waarde. Met de projecten van de commissie Dagindeling en van de initiatiefrijke scholen worden inmiddels verschillende vormen en deeloplossingen onderzocht. De rol van de gemeente varieert in de opties (zie hiervoor ook paragraaf 3.4.4).

In optie 1 wordt het sterkst voor een doelgroepenbenadering gekozen. De doelgroep voor voor- en voerschoolse educatie bestaat uit 200.000 kinderen. VVE kost op jaarbasis f 2000 per kind. Op de begroting van OCenW is momenteel f 200 miljoen gereserveerd. Om de huidige doelgroep volledig te bereiken, zou dus nog f 200 miljoen nodig zijn. De opties 2 en 3 zijn financieel ingrijpender van aard.

3

4-18 jaar: funderend onderwijs

3.1 Situatie nu

Funderend onderwijs bereikt goede resultaten...

Kwaliteit

Het Nederlandse funderend onderwijs bereikt, afgezet tegen onderwijs in andere landen, goede resultaten. Nederlandse scholieren scoren goed op rekenen/wiskunde en andere exacte vakken⁹. Ouders waarderen het onderwijs positief en het pedagogisch klimaat op de scholen is goed.

...maar scholen kunnen meer maatwerk bieden en meer differentiëren...

Toch is er een aantal belangrijke knelpunten. In bijna vijf procent van de scholen voor basis- en voortgezet onderwijs is de kwaliteit van het onderwijs onder de maat die de Inspectie daarvoor aanlegt. Hieronder bevinden zich relatief veel scholen met een hoog percentage achterstandsl leerlingen. Scholen leveren nog te weinig maatwerk en het onderwijsaanbod is te weinig gedifferentieerd. Uit inspectierapporten blijkt dat het didactisch handelen van de leerkrachten in het primair en voortgezet onderwijs in een derde van de scholen niet toereikend is.

...er is een grote behoefte aan leraren, materiële middelen...

Bovendien is er een lerarentekort, vooral in de Randstad, en met name op scholen voor speciaal onderwijs en in de zogenoemde achterstandsscholen. De krapte op de onderwijsarbeidsmarkt leidt volgens de inspectierapporten tot toenemende druk op de kwaliteit van het onderwijs: lesuitval, onvoldoende vervanging bij ziekte, frequente hergroepering van klassen enzovoorts.

...en een professioneel management

Op het gebied van materiële voorzieningen (huisvesting, inventaris en ICT), bestaan grote verschillen: voor sommige scholen is de situatie ondermaats, met name in basisonderwijs en de vmbo-sector. Het schoolmanagement ten slotte is onvoldoende toegerust om de uitdagingen in de komende jaren aan te kunnen.

Toegankelijkheid is goed, maar tweedeling neemt toe

Toegankelijkheid

Het funderend onderwijs kent geen financiële drempels, de schoolkeuze is vrij en ouderbijdragen zijn vrijwillig. Bijzondere scholen hebben de mogelijkheid leerlingen te selecteren op grond van de identiteit van de school. Ondanks de goede toegankelijkheid zijn er scholen met heel weinig achterstandsl leerlingen en scholen met zeer veel achterstandsl leerlingen. Het achterstandenbeleid is te weinig gericht op (zichtbare en meetbare) effectiviteit. Vroege achterstanden blijken in een latere levensfase moeilijker te bestrijden (zie hoofdstuk 2).

Te veel sturing en regels

Doelmatigheid

Het funderend onderwijs kan ook doelmatig worden genoemd, want de goede resultaten worden behaald tegen een relatief lage kostprijs. Daar staat tegenover dat zich belangrijke knelpunten voordoen in de kwaliteit (zie hierboven). Scholen ervaren in het algemeen een teveel aan sturing en regelgeving, en te veel leerlingen verlaten voortijdig en zonder diploma de school.¹⁰

De samenleving vraagt om kennis, én om cognitieve en sociale vaardigheden

De invloed van trends

Omdat de samenleving steeds kennisintensiever wordt, is het voor het toekomstig onderwijs belangrijk dat er kennis wordt overgedragen en dat leerlingen cognitieve en sociale vaardigheden aanleren en ontwikkelen (zoals probleemoplossend vermogen en creativiteit, samenwerken, wendbaar denkniveau, zelfreflectie en werkhouding), vooral in het perspectief van een leven lang leren.

⁹ In 2010 stijgen in Nederland de leerlingenaantallen voor 15-19 jarigen met 9%. Voor de Oeso-landen als geheel is een gemiddelde daling van 2% voorzien (Oeso 2001a).

¹⁰ In het project Wadden-on-line bijvoorbeeld geven docenten op de wal les aan kinderen op de eilanden. Ook bij het onderwijs aan zieke kinderen kan het leren op afstand knelpunten oplossen.

¹¹ KPMG (2001); AEF (2001).

Ouders en leerlingen willen maatwerk

De *individualisering* en de toenemende heterogeniteit van de leerlingen- en ouderpopulatie vragen steeds meer maatwerk. Ouders willen inzicht in de prestaties van scholen en kinderen, en stemmen hun schoolkeuze daarop af. Ze verlangen individuele aandacht voor hun kind, informatie over de prestaties van scholen, meer zeggenschap in de school, meer flexibiliteit en een brede opvangfunctie.

Als gevolg van multiculturalisering en individualisering kan de samenleving verliezen aan gemeenschappelijke binding. Daarom is er aandacht nodig voor een gemeenschappelijk referentiekader van normen, waarden, historische en culturele kennis.

Aan de competenties van leerkrachten zullen als gevolg van al deze ontwikkelingen nieuwe en hogere eisen worden gesteld.

Vergrijzing, ontgroening, en imago Problemen versterken lerarentekort

Demografische ontwikkelingen hebben eveneens grote invloed. Vanwege de sterke vergrijzing van het lerarenbestand vervuilen de komende jaren (tot 2010) circa 70.000 werknemers, waaronder 59.000 leraren, het funderend onderwijs voor met name (pre)pensioen. Als gevolg van 'ontgroening' en het weinig aantrekkelijk imago van het lerarenberoep, kunnen de lerarenopleidingen de komende jaren niet voorzien in de grote behoefte aan leraren. Uittredende leerkrachten moeten worden vervangen. Er zijn ook meer leraren nodig omdat de leerlingenaantallen groeien en de leerwegen langer worden.¹¹ Als gevolg van demografische ontwikkelingen zal ook het aantal achterstands- en zorgleerlingen toenemen.

ICT biedt kansen voor vernieuwingen

Informatisering maakt andere vormen van leren mogelijk. ICT kan bijdragen aan onderwijs dat meer gericht is op de behoeften van individuen: lerenden, ouders en docenten. Het biedt kansen voor didactische vernieuwing. Door het automatiseren van toetsen en herhalingsoefeningen worden docenten ontlast en houden ze meer tijd over om het leerproces te begeleiden. Leerlingvolgsystemen maken een goede begeleiding mogelijk van de lerenden. Ook leren op afstand kan het onderwijs verrijken: samenwerking met scholen aan de andere kant van Nederland of de wereld, (bijzondere) docenten die lesgeven aan kinderen die zich op verschillende plaatsen bevinden¹².

In enkele achtergrondstudies zijn op basis van deze en andere trends scenario's ontwikkeld voor primair en voortgezet onderwijs. Zij kunnen gelezen worden als achtergrondstudies bij deze verkenning¹³.

3.2 Streefbeeld 2010

Funderend onderwijs: fundament voor kenniseconomie

Het funderend onderwijs legt de basis voor de ambities die de Nederlandse regering in Lissabon heeft uitgesproken. De kwaliteit en toegankelijkheid van dat onderwijs zijn belangrijker dan ooit, omdat het alle kinderen optimaal moet toerusten voor hun persoonlijke ontplooiing en voor de maatschappij.

Funderend onderwijs moet daarom:

- ♦ talenten van leerlingen ontdekken, tot ontplooiing brengen en benutten;
- ♦ leerlingen voorbereiden op goed burgerschap en maatschappelijke

¹⁴ Bronneman-Helmerts (1999).

participatie (kennis, vaardigheden, normen, waarden, culturele bagage, sociaal gedrag);

- ♦ leerlingen voorbereiden op een leven lang leren.

Het onderwijs staat dan voor een aantal uitdagingen:

- ♦ het biedt maatwerk, omdat ieders talent uniek is, en richt de leerprocessen in met aandacht voor competenties en attitudes;
- ♦ het bestrijdt achterstanden en uitval;
- ♦ het biedt grotere ruimte voor vragende partijen, zoals ouders en leerlingen;
- ♦ het benut voorzieningen die relevant zijn voor de ontplooiing en begeleiding van de leerling – jeugdzorg, psychosociale zorg, sociaal-culturele en sportvoorzieningen enzovoorts – met als doel de kerntaken beter te kunnen uitoefenen
- ♦ het biedt een gemeenschappelijk fundament van kennis, culturele bagage, normen en waarden;
- ♦ het biedt een krachtige, moderne werk- en leeromgeving met ICT als middel, maar ook als motor;
- ♦ het kent een sterk intern en extern kwaliteitssysteem (zelfcorrigerend en innovatief vermogen, transparantie).

3.3 Beleidsoverwegingen

We moeten scholen
in staat stellen
goed onderwijs te
verzorgen

Om dat streefbeeld te bereiken is het nodig dat een aantal urgente problemen wordt opgelost. In het funderend onderwijs is sprake van een web aan regelgeving en een bijbehorende complexe aansturing. Veel verschillende actoren houden zich met de scholen bezig. Scholen ervaren dat als “oversturing”¹⁴. Verschillende geldstromen en de complexe regelgeving maken integraal management moeilijk. De kwaliteitsgegevens over het onderwijs zijn nog onvoldoende transparant en onvoldoende beschikbaar voor belanghebbenden, en scholen worden nog weinig afgerekend op slechte resultaten.

De beleidsstrategie voor het funderend onderwijs moet erop gericht zijn deze knelpunten weg te nemen en moet scholen in positie brengen om hun primaire taak – goed onderwijs verzorgen nu en in de toekomst– te kunnen uitvoeren.

Daarbij mag de ruimte die scholen van de rijksoverheid krijgen niet ingeperkt worden door nieuwe knellende kaders van andere overheden en onderwijsorganisaties.

3.4 Beleidsstrategie en beleidsopties

Meer ruimte, meer
rekenschap

Van een uitruil tussen kwaliteit en toegankelijkheid kan in het funderend onderwijs geen sprake zijn. We kunnen immers niet variëren in de toegankelijkheid van het onderwijs. De publieke bekostiging is onbetwist, zij het dat er extra ruimte bestaat voor bijdragen van bijvoorbeeld ouders. Er is sprake van één strategie om de kwaliteit en toegankelijkheid te versterken. Een strategie waarin scholen meer ruimte krijgen en worden toegerust om goed onderwijs te geven. Scholen zullen daarover verantwoording afleggen aan ouders en aan de overheid. Die blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van

het onderwijs, maar vult deze anders in: door richting te geven op hoofdlijnen, af te rekenen op resultaten en toezicht te houden op de kwaliteit.

Binnen deze strategie zijn verschillende opties denkbaar, die zich van elkaar onderscheiden in de mate waarin overheid, scholen of ouders die ruimte, richting en rekenschap invullen. De strategie die naar het streefbeeld moet leiden, is opgebouwd uit vijf nauw samenhangende elementen: voldoende en goed onderwijspersoneel, sterke scholen, onderwijs dat inspeelt op de vraag van ouders, leerlingen en de samenleving, een optimale toegankelijkheid en een transparant systeem waarin partijen verantwoording afleggen over de resultaten. Deze elementen komen in de volgende paragrafen aan de orde. De eerste twee (personeel en scholen) hebben een *no regret*-karakter omdat zij voorwaarden zijn voor een succesvolle strategie. Ze zijn bovendien op korte termijn uitvoerbaar.

3.4.1 Voldoende en goed onderwijspersoneel

We moeten alle zeilen bijzetten...

Voldoende en kwalitatief goed (onderwijzend) personeel is cruciaal voor de kwaliteit van het onderwijs. Volgens een aantal prognoses zal de vraag naar onderwijzend personeel in de komende jaren sterk stijgen. In het funderend onderwijs zijn de komende tien jaar gemiddeld circa 10.000 leraren per jaar nodig. Daarbij is al rekening gehouden met een uitbreiding van de gemiddelde aanstellingsomvang van 10%. De arbeidsmarkt, met name voor hoog-opgeleiden, is op dit moment echter krap en de traditionele instroom biedt onvoldoende soelaas.

...door het beroep aantrekkelijk te maken...

In aansluiting op het lopende beleid dat zij-instroom en herintreding bevordert, wordt gestart met de implementatie van de aanbevelingen van de commissie Van Rijn. Het beroep van leraar wordt aantrekkelijker gemaakt door lange carrièrelijnen verder in te korten en scholen in het kader van Integraal Personeelsbeleid meer ruimte te geven voor gedifferentieerd belonen en teambeloning. Verder moeten we de mogelijkheden uitbreiden om arbeid en zorg te combineren en het aantrekkelijker maken voor oudere leraren om langer door te werken. Het hoge ziekteverzuim terugdringen is evenzeer van groot belang.

...met zaken als 'teamteaching', maatschappen, functie-differentiatie...

In de toekomst kan werken in het onderwijs nieuw elan krijgen door nieuwe vormen van werken in te voeren, die de leraar aanspreken op specifieke competenties. Te denken valt aan *teamteaching*, maar ook aan een vorm van 'maatschappen'. Door functiedifferentiatie komen meer nieuwe functies in het onderwijs, van onderwijsassistent en assistent-leraar op mbo-niveau, via de junior- en senior-leraar en tijdelijk ingezette vaklieden op hbo-niveau, tot de academische specialist. Ook niet-onderwijsgevend, zoals conciërges en secretaresses, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan functiedifferentiatie. Het strikte klassenverband maakt, mede onder invloed van ICT, plaats voor wisselende verbanden en groepen. ICT kan in bepaalde gevallen verlichting bieden bij lesuitval en de leraar mogelijkheden geven zich sterker te concentreren op de interactie met leerlingen.

...en door te investeren in competenties en deskundigheid

Om de professionaliteit van leraren te versterken, zullen we moeten investeren in vakinhoudelijke en pedagogisch-didactische competenties en in de deskundigheid om ICT ook daadwerkelijk in het leerproces toe te passen. Ook de uitwisseling van *good practice* hoort daarbij. Andere segmenten van de arbeidsmarkt komen in beeld wanneer meer gebruik wordt gemaakt van vakleerkrachten, bijvoorbeeld voor de technische vakken en ICT (bedrijfsleven) of voor de kunstvakken (kunstenaars). Dat kan bovendien bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs.

Tot slot een indicatie van de budgettaire consequenties van het aantrekkelijker maken van een loopbaan in het onderwijs. In het funderend onderwijs kost een stijging van het contractloon van 1% boven de ontwikkeling in de markt ongeveer f 200 miljoen. Uit onderzoek blijkt dat de beloningsachterstand oploopt naar maximaal 8% ten opzichte van personen met een vergelijkbaar opleidings- en beroepsniveau in de marktsector. Het beleid dat het kabinet al in gang heeft gezet, leidt ertoe dat deze achterstand slechts gedeeltelijk (3%) wordt ingelopen.

Volgens het rapport van de commissie Van Rijn worden beroepen in het onderwijs niet alleen aantrekkelijker gemaakt met maatregelen in de salarissfeer, zoals al bleek uit het voorgaande.

3.4.2 Sterke scholen

Een krachtig management, visie en goede kwaliteit

Scholen op vlieghoogte brengen

Scholen krijgen meer ruimte. Die ruimte kunnen ze gebruiken als ze beschikken over voldoende en professioneel personeel, voldoende middelen, goede gebouwen en goed management. Op deze gebieden is een inhaalslag noodzakelijk; hier wordt inmiddels aan gewerkt. Verhoging van de materiële budgetten met 10% kost naar schatting f 300 miljoen. Scholen zelf zullen hun onderwijs continu aanpassen aan ontwikkelingen in de maatschappij of in het onderwijs zelf. Dat vereist een krachtig integraal management met onderwijskundige visie en een goede interne kwaliteitszorg. Verdere investeringen in de scholing en professionalisering van schoolleiders zijn dan ook noodzakelijk. Zij moeten kunnen beschikken over de juiste expertise.

Innovatiecentrum en brancheorganisaties

Het innovatiecentrum dat het rapport Van Rijn beschrijft, biedt daarvoor mogelijkheden. Het kan scholen en management op allerlei terreinen helpen om innovaties in te voeren (zoals personeelsbeleid, leerproces, organisatie, ICT et cetera). Sterke scholen bundelen hun krachten in brancheorganisaties, die een stevige gesprekspartner voor de overheid zullen zijn. De verhoudingen in het bestel zullen daardoor verschuiven.

Onderwijs on line heeft de basis gelegd voor het gebruik van ICT in het onderwijs. Hierbij lag de nadruk op het leren over ICT (*learn to use*). Nu is het zaak om van ICT een middel te maken om het onderwijs te verbeteren en te vernieuwen (*use to learn*). De overheid moet daarbij zorgen voor de randvoorwaarden, zoals de toegang tot internet en kennisnet.

¹⁵ Het begrip basiskwaliteit wordt gehanteerd door de Inspectie en is geoperationaliseerd in de toetsingskaders. Deze bevatten essentiële kwaliteitskenmerken per sector, ontleend aan wet- en regelgeving, wetenschap en opvattingen van onder meer ouders, leraren, vakbonden en besturen.

¹⁶ Aan deze algemene beginselen van onderwijskwaliteit zal aandacht worden besteed in een van de achterliggende notities voor deze verkenning.

Een lumpsum voor po- en vo-scholen, inclusief alle kosten

Vanwege het publieke belang van het funderend onderwijs moeten alle scholen hun basiskwaliteit¹⁵ kunnen realiseren zonder afhankelijk te zijn van bijdragen van derden. Verwerven van private inkomsten past in de autonomie van de school, zolang het maar op inzichtelijke wijze gebeurt en niet leidt tot selectie van leerlingen. Duidelijk moet zijn waarvoor die middelen worden gebruikt. Scholen moeten een lumpsumbudget krijgen. In het primair onderwijs kan lumpsumbekostiging worden ingevoerd; in het voortgezet onderwijs bestaat die al, maar zou de onderbouwing moeten worden aangepast aan wat nu van scholen wordt verwacht. Essentieel zijn de ontschotting en deregulering van budgetten, zodat scholen een integrale afweging kunnen maken over de inzet van middelen.

De lumpsum omvat een gewogen bedrag per leerling, waaruit alle kosten (mogelijk ook zorg, huisvesting en bestrijding van achterstanden) betaald moeten worden.

3.4.3 Kwaliteit in het funderend onderwijs: de vraag als uitgangspunt

Overheid formuleert standaarden en algemene beginselen van goed onderwijs

De vraag van de samenleving

Primair en voortgezet onderwijs zijn geen eindonderwijs. Ze moeten alle leerlingen kansen bieden op persoonlijke ontplooiing, voorbereiden op goed burgerschap, op vervolgonderwijs en op een leven lang leren. Daarom stelt de overheid namens de samenleving eisen aan de inhoud van het funderend onderwijs. Deze eisen worden in de toekomst vastgelegd in een beperkt aantal, globale maar duidelijk omschreven leerstandaarden. Dit curriculum is beperkter dan het huidige. De Inspectie toetst de naleving daarvan. Daarnaast hanteert de overheid meer open normen, in de vorm van *algemene beginselen van onderwijskwaliteit*. Bijvoorbeeld: zorgen voor maatwerk, voor een veilig schoolklimaat, voor culturele vorming, betrokkenheid van leerlingen en ouders et cetera¹⁶. De richting die de overheid geeft zal beperkt zijn tot de inhoud, de leergebieden, en zich niet langer uitstrekken tot het 'hoe'.

Een breed pakket, verplicht voor alle leerlingen...

Een relevante vraag in het kader van deze verkenning is hoe v er de overheid hierin zal gaan. Twee uitersten zijn denkbaar:

- De overheid legt standaarden vast voor een breed pakket (bijvoorbeeld 70%), verplicht voor alle leerlingen. Met het oog op de sociale cohesie is een voordeel daarvan dat er een brede gemeenschappelijke basis ontstaat voor maatschappelijke en culturele participatie. Diploma's hebben een eenduidig civiel effect. Nadeel is dat dit model uniformer is en dat de mogelijkheden voor eigen, omgevingsafhankelijke, profilering van scholen beperkter zijn. Ook voor ouders en leerlingen valt er minder te kiezen.
- De overheid stelt een  cht kerncurriculum vast, gericht op de 'basics' (taal en rekenen in het primair onderwijs, bijvoorbeeld) en een zeer beperkt aantal verplichte vakken in het voortgezet onderwijs), met maximale ruimte voor een eigen schoolprofiel. In dit model zijn de verschillen tussen scholen groter en ontstaat meer ruimte voor wensen van besturen en ouders. Wel kunnen problemen ontstaan bij doorstroming naar vervolgonderwijs.

...of de 'basics', met maximale ruimte voor schoolprofiel

¹⁷ Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2001 (Uitgave van Oberon, OCW, VWS en VNG)

Steeds meer scholen zijn brede scholen

Een ander belangrijk aspect betreft de positionering van de school. Het aantal bredeschoolinitiatieven neemt snel toe. Driekwart van de gemeenten geeft aan binnen enkele jaren een tot vijf brede scholen te willen realiseren. De meeste brede scholen werken samen met peuterspeelzalen en kinderopvang, maar ook met welzijn, cultuur en sport.¹⁷ De school, met name de basisschool, krijgt een sterkere buurtfunctie met een grote maatschappelijke spin-off. Brede scholen zijn bovendien een antwoord op de groeiende maatschappelijke behoefte arbeid en zorg te kunnen combineren.

Gemeente coördineert en regisseert

Versterking van de samenwerking tussen scholen en jeugdzorg kan scholen helpen omgaan met de zorgvragen van leerlingen. De gemeente coördineert en regisseert een aantal voorzieningen (welzijn, volwasseneneducatie, jeugd, recreatie, cultuur, sport, ruimtelijke planning, wonen enzovoorts). Een dergelijke taak vraagt om heldere verantwoordelijkheden en om partnerschap tussen overheden, scholen, organisaties en particulier initiatief. De rijksoverheid kan deze ontwikkeling stimuleren (zie ook paragraaf 3.4.4) en – in het kader van rekenschap en resultaat – gemeenten afrekenen op die regierol. Brede scholen komen ook van de grond wanneer derden (een stichting of BV) eigenaar zijn van het schoolgebouw. In dat geval is de school een van de huurders van een multifunctioneel gebouw.

De Verkenning Sociale Infrastructuur besteedt ook aandacht aan de brede school.

Toegankelijke en betrouwbare informatie

De vraag van ouders

Ouders worden mondiger en kritischer. Ze willen de beste school voor hun kinderen. Kwaliteit, afstand en (in afnemende mate) denominatie zijn voor hen de belangrijkste criteria. Voor hun schoolkeuze hebben ouders behoefte aan toegankelijke, betrouwbare en vergelijkbare informatie over scholen en schoolresultaten. Schoolplan en schoolgids zijn daarvoor een eerste stap. Ook de Inspectie zal hier een belangrijke rol kunnen vervullen, bijvoorbeeld door de uitkomsten van Integraal en Regulier Schooltoezicht op internet te zetten. Ouders vervullen al tal van functies in het onderwijs, als vrijwilliger, in de medezeggenschap en in besturen. Dit kan verder worden uitgebreid. Ouders moeten ruimte krijgen om hun wensen voor hun kinderen kenbaar te maken. Overigens vormen ouders – ook in de mate waarin ze kunnen en willen participeren – meer en meer een gedifferentieerde groep.

Onderwijscontracten met...

Scholen zouden met ouders over specifieke aanvullende prestaties onderwijscontracten kunnen sluiten waarin wederzijdse verplichtingen worden vastgelegd (zoals bijvoorbeeld het 'rugzakje' voor leerlingen met een handicap; het rugzakje wordt onderwerp van afspraken tussen ouders en school).

...en financiële bijdragen van ouders

Het is ten slotte van belang dat ouders meer ruimte krijgen om – op vrijwillige basis – financieel bij te dragen aan het onderwijs van hun kinderen. Verschillen in financiële bijdragen van ouders mogen er nooit toe leiden dat scholen leerlingen gaan selecteren, of dat kinderen op school een onderwijsaanbod krijgen dat gerelateerd is aan de bijdrage van de ouders.

Voor elk wat wils

De vraag van leerlingen; onderwijs op maat

Alle leerlingen hebben recht op onderwijs dat optimaal is afgestemd op hun mogelijkheden, leerstijlen en talenten. Scholen hebben daarvoor verschillende mogelijkheden: (tempo)differentiatie, betere aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs, doorlopende leerlijnen, individuele flexibele leertrajecten, ICT, leerlingvolgsystemen, flexibele toetsmomenten en diagnostische toetsen. Leerlingen met (leer)problemen moeten goed begeleid worden. Dat kan bijvoorbeeld door binnen de school gespecialiseerde ondersteuning te bieden aan leraren en ouders, of – via *casemanagers* – hulp van buiten in te roepen. Scholen kunnen ook zelf voorzieningen treffen. Huiswerkbegeleiding, leerwerktrajecten en time-outprojecten helpen voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Op korte termijn kunnen de scholen ondersteund worden bij de invoering van geautomatiseerde leerlingvolgsystemen. Daarnaast zijn er, in aansluiting op lopende beleidstrajecten (zoals GOA, WSNS, Onderwijskansen), experimenten mogelijk om de begeleiding van achterstands- en zorgleerlingen te verbeteren.

3.4.4 Toegankelijk voor alle leerlingen

Bestuurlijke drukte en grote uitvoeringslast...

Achterstanden en zorgleerlingen

De middelen voor het huidige onderwijsachterstandenbeleid gaan deels naar de scholen (gewicht- en cumiregeling) en deels naar het gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid (18% van het totale budget). Voor dat beleid bestaat een landelijk beleidskader. Voor zorgbeleid is gekozen voor samenwerkingsverbanden van scholen op het niveau van de regio, die al dan niet denominatief zijn ingekleurd. De vele verschillende actoren veroorzaken bestuurlijke drukte en grote uitvoeringslast voor de scholen. Tegelijkertijd heeft de Algemene Rekenkamer onlangs kritiek geuit op de meetbaarheid van de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid.

...vragen om effectief onderwijs-achterstandenbeleid

Een effectief onderwijsachterstandenbeleid is essentieel voor de toegankelijkheid van het (vervolg-)onderwijs. Er is een aantal positieve tendensen waarneembaar. Allochtone leerlingen lijken hun achterstand iets in te lopen. De progressie van bijvoorbeeld allochtone meisjes uit de tweede en derde generatie is groot. Tegelijkertijd moet het zorg- en achterstandenbeleid beter meetbaar worden. Pas dan is werkelijk een goed beeld van de effectiviteit ervan te geven. De overheid bereikt dat door de doelen van het beleid te concretiseren. Dit kan door achterstanden- en zorgbudgetten zoveel mogelijk te integreren, de bestuurlijke regie te verhelderen en – gekoppeld daaraan – de verantwoording over de resultaten te verbeteren. Hiervoor zijn twee opties te onderscheiden.

Optie 1: integratie achterstanden- en zorgbudgetten in lumpsum school

Een eerste optie betreft het versterken van de positie van de school in het achterstandbeleid. De cumi- en gewichtsgelden, de zorggelden (en eventueel het huisvestingsbudget) worden op basis van een gewogen bedrag per leerling toegevoegd aan de lumpsumfinanciering van scholen. Schoolbesturen bepalen zelf hoe zij de middelen inzetten en leggen verantwoording af aan de centrale overheid. Over de inzet van achterstanden- en zorgbudgetten kan de overheid

afzonderlijke prestatieafspraken maken met de school. Het landelijk beleidskader wordt daarmee overbodig. De rijksoverheid bepaalt op hoofdlijnen – in termen van output – welke resultaten behaald moeten worden. De Inspectie ziet toe op de kwaliteit en de transparantie van de resultaten. door de invoering van dit model zullen verschillen tussen scholen toenemen. Het heeft als voordeel dat het scholen maximaal in staat stelt eigen integraal beleid te voeren. Dit biedt prikkels voor efficiency en kostenbewustzijn.

Voorwaarden:
regionale
samenwerking en
voldoende
schaalgrootte

Regionale samenwerking tussen scholen is in deze optie nodig om te voorkomen dat bepaalde leerlingen buiten de boot vallen, bijvoorbeeld op het terrein van de plaatsing en overdracht van zorgleerlingen.

Een ander aandachtspunt is de schaalgrootte. Die moet van voldoende omvang zijn. Dat kan een probleem zijn, zeker voor het primair onderwijs. Samenwerking, bestuurlijke schaalvergroting of zelfs concessies aan nieuwe rechtspersonen kunnen (financiële) risico's beperken. Dergelijke samenwerking moet mogelijk zijn, maar mag niet opgelegd worden: aan schaalvergroting kleven immers ook nadelen.

De rol van de gemeente bij achterstandenbestrijding verdwijnt in deze eerste optie. Scholen bepalen zelf wanneer zij de gemeente benaderen en met welke vraag. Nadeel daarvan is dat voor gemeenten mogelijkheden wegvallen om lokale problemen met de jeugd aan te pakken. De leerplichttaak komt meer geïsoleerd te staan.

**Optie 2: versterking
rol gemeente**

Een tweede optie is de huidige budgetten voor achterstanden (inclusief cumi- en gewichtengeld) en zorg bij de gemeenten te leggen. De gemeente kan hierdoor een integrale regie voeren over het jeugdbeleid in al zijn facetten: naast onderwijs opvang en ontwikkeling van peuters, cultuureducatie, jeugdsport en –gezondheidszorg, zorg voor risicogroepen. Via een aanbestedingsmodel kan de gemeente het geld voor bepaalde activiteiten uitzetten bij scholen. De gemeente kan ook samen met scholen de loketfunctie voor ouders vervullen bij de plaatsing van zorgleerlingen.

Voorwaarde:
gemeente wordt
verlost van
dubbelrol

Willen gemeenten deze functie optimaal kunnen vervullen, dan moeten zij verlost zijn van hun dubbelrol: ze zijn immers ook bestuur van het openbaar onderwijs (zie hieronder). De rijksoverheid kan met de gemeenten een convenant sluiten met beleidsdoelen en resultaatverplichtingen.

Voordeel van deze tweede optie is dat het de gemeenten maximaal in staat stelt de regie te voeren. Nadeel is dat vele gemeenten op deze taak niet zijn voorbereid, mede gelet op hun omvang en expertise. Samenwerking tussen gemeenten kan dan een oplossing zijn. Ander nadeel is dat deze optie niet bijdraagt aan een grotere autonomie.

Er zijn natuurlijk allerlei varianten op en tussen de opties denkbaar. Het is zaak op korte termijn de voor- en nadelen beter in kaart te brengen. Vervolgens zal op basis daarvan een eenduidige keuze moeten worden gemaakt.

Gemeente krijgt
steeds meer rollen

Gemeentelijke dubbelrol

In de loop der jaren hebben de gemeenten verschillende rollen in het onderwijs gekregen. De oudste rol is die van bestuur van het openbaar onderwijs. Rollen die daar in de loop der jaren bij zijn gekomen zijn de verantwoordelijkheid voor huisvesting, de regie voor onderwijsachterstanden, OALT, de schoolbegeleiding.

Naarmate de rol van de gemeente meer verschuift van producent naar regisseur en naarmate de scholen sterkere partijen worden in het bestel, zullen de verschillende rollen en verantwoordelijkheden meer gaan knellen. Een voorbeeld is de dubbelrol van de gemeente als schoolbestuurder en als beslisser over de aanwending van GOA-gelden. Een hernieuwde overdenking van deze rollen is nodig, willen gemeenten hun regieverantwoordelijkheid kunnen waarmaken.

3.4.5 Doelmatigheid, transparantie en kwaliteitstoezicht

Meten is weten;
daarom...

Inzicht in resultaten en rendement

Meer nadruk op de resultaten van het onderwijs vraagt om inzicht in de individuele resultaten van leerlingen, én in de kwaliteit en het rendement van het onderwijs. Afrekenen op resultaten kan alleen met een daarop berekend instrumentarium. Dat is niet zonder problemen. Zo is het moeilijk aan te geven wat precies de bijdrage van de school (of de leerkracht) is aan de resultaten van leerlingen. Verder zijn bestaande toetsen vooral gericht op cognitie en minder op het meten van competenties.

...introdactie van
leerlingvolgsysteem
en diverse
toetsen...

Toch is meer inzicht in onderwijsrendement van groot belang. Een goed leerlingvolgsysteem en diagnostische toetsen stellen de leerling en diens mogelijkheden centraal. ICT kan hiervoor bruikbare instrumenten bieden. Maar ook moeten landelijk vergelijkbare toetsen ontwikkeld worden, die cognitieve prestaties én competenties meten. Dergelijke toetsen zijn op leerstandaarden te baseren en maken het mogelijk scholen met elkaar te vergelijken. Dat verschaft op den duur helderheid over de 'output' van het onderwijs. Op termijn wordt zichtbaar hoe de middelen zijn besteed en wat de mogelijkheden zijn om 'slecht presterende scholen' eruit te filteren en om passende maatregelen en ondersteuning te bieden.

...en e

...en een sterkere,
onafhankelijke
Inspectie

Een sterkere en onafhankelijker rol van de inspectie conform de Toezichtswet is gewenst, met jaarlijkse rapporten over de staat van het onderwijs, zonder tussenkomst van de minister. Als de Inspectie constateert dat scholen systematisch onder de maat blijven, kan worden ingegrepen met verbetertrajecten (bijvoorbeeld onder leiding van een nog in te stellen, onafhankelijk orgaan).

Op de korte
termijn: leer-
lingvolgsysteem en
toetsen met lan-
delijke leer-
standaarden

Op de korte termijn kan een landelijk geautomatiseerd leerlingvolgsysteem worden ontwikkeld. Daaraan kunnen toetsen worden gekoppeld waarin landelijke leerstandaarden zijn verwerkt. Zo kan gemeten worden of scholen erin slagen een bepaald pakket van kennis en competenties over te dragen op de leerlingen. Dit maakt het mogelijk uitspraken te doen over de kwaliteit van afzonderlijke scholen. Ook zal verder onderzoek nodig zijn naar de mogelijkheden om de

kwaliteit en het rendement van onderwijs in beeld te brengen. Dat onderzoek kan aansluiten bij de ervaringen die daarmee al zijn opgedaan in het buitenland.

3.5 Conclusie

Overheid wordt
regisseur,
'toeruster' en
stimulator

De rol van de rijksoverheid verschilt in bovenstaande strategie op een aantal wezenlijke punten van de huidige. Scholen worden autonoom: zij kunnen binnen bepaalde kaders zelf verantwoordelijkheden nemen en prioriteiten stellen. Maximale ruimte voor scholen betekent voorwaarden scheppen en toerusten. De overheid wordt minder regelgever en meer regisseur, 'toeruster' en stimulator. Naarmate de ruimte voor scholen toeneemt, nemen ook de onderlinge verschillen toe. Daarom blijft het een essentiële rol van de overheid om de algemene eisen aan kwaliteit en toegankelijkheid te bewaken. De overheid moet daar heldere voorwaarden aan stellen en de scholen daarop afrekenen. Sterke scholen hebben sterkere countervailing powers nodig. Het bestuurlijk krachtenveld verandert. Er zal dan ook verder moeten worden nagedacht over een bestuurlijke inrichting die aan die nieuwe verhoudingen recht doet.

4

16-30 jaar: beroepsonderwijs¹⁸

4.1 Situatie nu¹⁹

Beroepsonderwijs is van goede kwaliteit...

Kwaliteit

De basiskwaliteit van het onderwijs in de beroepskolom is goed. Met name het praktische onderwijs wordt gewaardeerd, maar kent tegelijkertijd een aantal zwakke punten. De aansluiting op de arbeidsmarkt is goed tot matig: bijna 90% van de hbo'ers, tweederde van de mbo'ers en 60% van de schoolverlaters van het vmbo krijgen een baan die aansluit op hun opleidingsniveau²⁰.

...maar kan op veel punten nog beter

Zwakke punten zijn: onvoldoende maatwerk en flexibiliteit in het aanbod, niet goed doorlopende leerlijnen, matige kwaliteit van de examens en de kwalificatiestructuur in het mbo, en onvoldoende aansluiting van de opleidingen op de vraag van deelnemers, bedrijfsleven en maatschappij.

Knelpunten betreffen de apparatuursituatie in het vmbo en mbo, huisvesting en inventaris in het vmbo, en delen van de ICT-infrastructuur. Er zijn lerarentekorten vooral in het vmbo, maar ook in het mbo²¹.

Het beroepsonderwijs is toegankelijk...

Toegankelijkheid

De toegankelijkheid van het beroepsonderwijs is goed, door de geografische spreiding van de instellingen en de mogelijkheid van een drempelloze instroom in MBO 1 en 2. Keerzijde van de goede spreiding en schaalvergroting is dat ROC's in sommige regio's een monopoliepositie krijgen. Het hoge percentage voortijdig schoolverlaters lijkt verder aan te geven dat het onderwijs in ROC's voor sommige doelgroepen minder toegankelijk is.

...maar kent een hoge uitval en geringe doorstroming

Doelmatigheid

Het rendement van de instellingen laat te wensen over. Te veel leerlingen vallen uit of kiezen niet voor een vervolgonderwijs. De doorstroom binnen en tussen de instellingen is voor verbetering vatbaar. De toenemende variëteit in achtergrond en instroomniveau van deelnemers bemoeilijkt het vergroten van rendement en doorstroom.

Beroepsonderwijs als emancipatoire leerweg

De invloed van trends

Demografische ontwikkelingen, individualisering, technologisering en informatisering van de samenleving leiden tot verschuivingen in de vraag naar onderwijs van zowel lerenden als bedrijfsleven. Het beroepsonderwijs wordt belangrijker als emancipatoire leerweg voor achterstandsgroepen. Lerenden stellen andere en meer diverse eisen aan het onderwijs. Bij ongewijzigd beleid zal het gebrek aan maatwerk en flexibiliteit nog klemmender worden. Technologische ontwikkelingen – ICT in het bijzonder – beïnvloeden de inhoud van het onderwijs, het onderwijsproces en de relatie tussen onderwijsinstellingen en de omgeving. Nieuwe beroepen ontstaan, bijvoorbeeld in de cultuurindustrie, oude verdwijnen langzaam of veranderen zoals in de landbouwsector. Het beleid voor landbouwonderwijs en het algemeen onderwijsbeleid raken meer verwlochten²². Internationalisering vraagt in toenemende mate om vergelijkbaarheid van competenties van Europese werknemers.

¹⁹ Schraven, J.H. (2000); Stichting van de Arbeid 2000, Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing (2001); HBO-raad e.a. (2001).

²⁰ Commissie Boekhoud (2001); Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing (2001).

Doorstroom en rendement moeten toenemen

Het beroepsonderwijs zal een bijdrage moeten leveren aan de groeiende vraag naar hoger opgeleiden. De instroom in het hoger onderwijs vanuit het vwo kan niet veel verder omhoog. Hetzelfde geldt voor de doorstroom vanuit havo naar mbo en hbo. De doorstroom binnen de beroepskolom en het rendement moeten daarom fors toenemen.

4.2 Streefbeeld 2010: de beroepskolom als een koninklijke weg

Beroepsonderwijs is fundamenteel van de kennissamenleving

De overheid streeft naar hoogwaardig en toegankelijk beroepsonderwijs, dat zo doelmatig mogelijk tot stand komt. Dat betekent dat de genoemde knelpunten opgelost moeten worden, maar wel vanuit een verdergaande ambitie: de beroepskolom als een onderwijsroute gelijkwaardig aan en naast het theoretisch algemeen vormend onderwijs. Te lang is het beroepsonderwijs gezien als een afgeleide van het algemeen vormend onderwijs. De ondergeschikte positie is niet terecht: in 1999 werd voor meer dan 75% van de vacatures een beroepsopleiding gevraagd. Tekorten in deze hoek van de arbeidsmarkt bedreigen de vitaliteit van de economie. Goed beroepsonderwijs is een fundamenteel van de Nederlandse kennissamenleving.

4.2.1 Permanente betrokkenheid bedrijfsleven

Grote invloed bedrijfsleven

Het beroepsonderwijs kan deze vitale functie alleen vervullen wanneer het bedrijfsleven (als 'afnemend veld') en de onderwijsinstellingen gezamenlijk optrekken. Het bedrijfsleven heeft belangrijke invloed op het curriculum via onder meer de bve-kwalificatiestructuur, de beroepspraktijkvorming en dual onderwijs. Hechte, veelal regionale, samenwerking tussen leerbedrijven en onderwijsinstellingen is noodzakelijk. De examenkwaliteit in de bve-sector wordt mede geborgd door een nauwe betrokkenheid van het onderwijs en het bedrijfsleven.

4.2.2 Herwaardering beroepsonderwijs

Beroepsonderwijs als volwaardig en gelijkwaardig alternatief

Er is inmiddels een herwaardering van het beroepsonderwijs gaande²³, die ook zijn invloed moet hebben op het keuzeproces bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs. Een 12-jarige moet de voor hem/haar best passende opleiding kiezen. En vervolgens moet hij of zij op verschillende momenten in het onderwijstraject kunnen overstappen van beroepsonderwijs naar algemeen vormend onderwijs en andersom. Een hoge kwaliteit en een duidelijk doorstroomperspectief – van vmbo tot en met hbo-master – maken van de beroepskolom een 'koninklijke weg'.

4.3 Doelstellingen

Responsief, transparant en doorlopende leerwegen

Om dit streefbeeld te realiseren, kan een aantal operationele doelstellingen geformuleerd worden²⁴. Als het gaat om de kwaliteit moet het beroepsonderwijs goed, responsief en transparant zijn, zowel voor de deelnemers als voor het 'afnemend veld'. Daarnaast moet de verticale samenhang in de beroepskolom

versterkt worden. Het gaat daarbij om doorlopende leerlijnen op basis van een eigen praktijkgerichte pedagogische benadering. Een grotere doelmatigheid vraagt om een hogere doorstroom tussen en binnen de onderwijsinstellingen en een hoger intern rendement binnen de opleidingen. De toegankelijkheid van het beroepsonderwijs ten slotte is een sterk punt, dat behouden moet worden.

4.4 No-regret-maatregelen

Om deze doelstellingen te bereiken zijn twee beleidsopties geformuleerd (4.5). Daaraan voorafgaand kan een aantal beleidsmaatregelen in gang worden gezet, die in ieder geval bijdragen aan de doelstellingen en/of gunstige randvoorwaarden creëren voor de twee genoemde beleidsopties.

Naast 4.4.1. en 4.4.2. gaat het om de volgende no-regret-maatregelen:

- ♦ Bevorderen van maatwerk, elders verworven competenties (EVC), betere en meer combinaties van werken en leren, meer tussentijdse kwalificatiemomenten; betrokkenheid van bedrijven bij duale leerwegen vergroten in de gehele beroepskolom.
- ♦ Systematische aanpak om doorlopende leerwegen te creëren.
- ♦ Flexibilisering leerwegen in het hbo (zie verder hoofdstuk hoger onderwijs) naar analogie van het mbo.
- ♦ Bevorderen van een adequate ICT-infrastructuur, een nieuwe rol voor docenten en voldoende educatieve software, noodzakelijk voor de overgang naar individugericht onderwijs, dat steeds minder plaats- en tijdgebonden is.
- ♦ Een vereenvoudigde, flexibele en competentiegerichte kwalificatiestructuur in het mbo.
- ♦ Bevorderen van transparantie en publieke verantwoording: goede informatie over kwaliteit van de opleiding en andere relevante aspecten van het aanbod.
- ♦ Eenduidige examenkwaliteit in het mbo; een goede, op termijn internationale vergelijkbaarheid en accreditatie van opleidingen.
- ♦ Flexibilisering van de bekostiging als randvoorwaarde voor maatwerk, doorlopende leerlijnen en grotere variëteit aan leerwegen; en daarop aansluitend de consequenties voor de WTS (Wet Tegemoetkoming Studiekosten, binnenkort WTOS) en WSF (Wet Studiefinanciering).
- ♦ Het ontwikkelen van incentives in de studiefinanciering in het mbo om rendementsverbeteringen te bewerkstelligen.

Uitvoering van deze opties zal – vooral vanwege het streven naar maatwerk – een grotere inzet vergen van de personele en materiële middelen. Om het extra personeel aan te trekken dat daarvoor nodig is, zal het beroepsonderwijs moeten concurreren met andere sectoren. Om een loopbaan als docent in het beroepsonderwijs aantrekkelijker te maken, zullen de arbeidsvoorwaarden moeten verbeteren. Ter indicatie: 1% loonstijging boven de ontwikkeling in de markt kost ongeveer f 50 miljoen. Ook hier moet worden bedacht dat het rapport van de commissie Van Rijn heeft aangegeven dat de aantrekkelijkheid van de positie van onderwijsgeevenden niet alleen samenhangt met het salaris.

Een verhoging van het materiële budget met 10% vraagt een beslag van ongeveer f 100 miljoen van de budgettaire ruimte.

Belemmeringen in wet- en regelgeving wegnemen

4.4.1 Meer ruimte voor instellingen

Verbetering van het aanbod in de beroepskolom vraagt ook om meer ruimte voor de instellingen. Belemmeringen in wet- en regelgeving voor vergaande samenwerking tussen vmbo, mbo en hbo moeten worden weggenomen. Een andere mogelijkheid is meer autonomie voor met name het vmbo:

- ♦ zelfstandig tot startkwalificatie opleiden;
- ♦ meer vrijheid voor onderwijsprogrammering en planning van afdelingen;
- ♦ meer mogelijkheden om zelf de geschiktheid van docenten te beoordelen;
- ♦ beschikking over middelen voor apparatuur en huisvesting.

Een ROC zou ook een hbo-opleiding kunnen aanbieden. Dit alles uiteraard onder voorwaarde van accreditatie van de aangeboden opleiding.

Ruimte voor nieuwe aanbieders

4.4.2 Van een gesloten naar een open systeem

Gelet op het belang van een toenemende variëteit in het aanbod en gegeven de verschuiving van instituties naar 'de lerende centraal', wordt het nu relatief gesloten bekostigingssysteem opengesteld voor nieuwe aanbieders in de bve- en hbo-sector. Opleidingen van bestaande en nieuwe particuliere instellingen kunnen dan overheidsfinanciering ontvangen, mits ze voldoen aan gelijke kwaliteitseisen en onder gelijke condities werken.

4.4.3 Decentralisatie arbeidsvoorwaarden bve

Inmiddels heeft het kabinet besloten om de arbeidsvoorwaarden in de bve-sector te decentraliseren. Aandachtspunt daarbij is dat er voldoende mechanismen aanwezig zijn om afwenteling van het onderhandelingsresultaat op het rijk tegen te gaan. Daarnaast zal onderzocht worden welke stappen al voor 2004 gezet kunnen worden in de richting van outputfinanciering.

4.5 Beleidsopties

Naast de no-regret-maatregelen kunnen nog twee, meer ingrijpende beleidsopties worden ingezet: sturing via de vraag (deelnemer/student), en prestatiebekostiging van instellingen. Beide opties worden hieronder beschreven in hun veronderstelde effecten op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

Uitgangspunt: de wensen van de lerende

4.5.1 Sturing en financiering via de vraag: het primaat bij de lerende

In deze optie kiezen de lerenden welke – delen van – opleidingen het beste passen bij hun individuele behoeften. Zij hebben de financiële ruimte om deze opleidingen te betalen. De overheid stelt daartoe een begrensde hoeveelheid individuele leerrechten beschikbaar. De toegankelijkheid kan gewaarborgd worden door de leerrechten te differentiëren naar de kenmerken van de deelnemer, bijvoorbeeld naar vooropleiding, competentie of leerachterstanden. Lerenden kunnen deze leerrechten flexibel inzetten bij alle geaccrediteerde

²⁸ Zie ook EZ/MDW (2001).

<p>Concurrentie versterkt de positie van de deelnemer...</p>	<p>opleidingen. Daarnaast betalen ze les- of collegegelden. Een accreditatieorgaan houdt toezicht op de kwaliteit (output) van de opleidingen en produceert een transparant overzicht van het gehele aanbod. De inspectie houdt meta-toezicht.</p>
<p>...op basis van duidelijke grenzen en voorwaarden</p>	<p>Concurrentie tussen instellingen, ook binnen de regio (zie 4.4.2), maakt dat er iets te kiezen valt. Dit versterkt de positie van de deelnemer, die goede begeleiding en individueel maatwerk vraagt. De leerling/student met begrensde leerrechten zal kritischer naar de onderwijsaanbieders kijken.</p> <p>Individuele voorkeuren leiden niet automatisch tot een optimale aansluiting op de vraag van het bedrijfsleven. De eindtermen van een opleiding moeten dan ook een gemeenschappelijke kern bevatten. Dit stelt grenzen aan de individuele invulling van een leerroute. Het bedrijfsleven kan studenten daarnaast extra onderwijsbudget geven om bepaalde opleidingen of vakken aantrekkelijker te maken. Ook kunnen bedrijven, net als andere instellingen, onder gelijke condities zelf opleidingen starten.</p> <p>Wegens het maatschappelijk belang zal de overheid in laatste instantie een beperkt, hoogwaardig aanbod overeind moeten houden. Verder zal de overheid via de kwalificatiestructuur en accreditatie het brede karakter van het onderwijs moeten bewaken; het onderwijs moet gericht zijn op één functie, maar ook op algemene vaardigheden en 'employability skills'.</p>
<p>Overheid moet transparantie stimuleren</p>	<p>Met name in de onderste helft van de beroepskolom is het 'consumentenbewustzijn' vaak nog beperkt. De vraag is of deelnemers momenteel het overzicht hebben om het voor hen optimale aanbod te kiezen. Intermediairs en (studie)adviseurs kunnen hierbij helpen, maar dat brengt wel het risico van nieuwe bureaucratie en extra kosten met zich mee. De overheid moet optimale transparantie van het aanbod stimuleren.</p>
<p>Rendementsprikkelers bij de lerende</p>	<p>De doelmatigheid verbetert door een groter kostenbewustzijn en een sterkere vraagsturing. Rendementsprikkelers kunnen bij de deelnemer/student worden gelegd via prestatiegebonden leerrechten.</p> <p>De complexiteit van de uitvoering is afhankelijk van de vormgeving: hoe meer variatie in de hoogte van het budget voor de leerrechten (tarieven voor diverse opleidingstypes, indicatiestelling), hoe complexer de uitvoering.</p>
<p>Voorwaarden: transparantie, en differentiatie van het aanbod</p>	<p>Korte termijn</p> <p>De bovenbeschreven optie vraagt op veel punten om een ingrijpende omslag in het functioneren van het onderwijssysteem. Daar is meer voor nodig dan het verleggen van een geldstroom. Veel van de genoemde no-regret-maatregelen – zoals transparantie en differentiatie van het aanbod, accreditatie van opleidingen en een open bestel – zijn voorwaarden voor vraaggestuurd onderwijs²⁵. Wel leidt een expliciete keuze voor deze optie tot een aantal extra aandachtspunten op de korte termijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Voorafgaand aan grootschalige invoering moeten de effecten van vraagfinanciering in de praktijk worden uitgetest. Te denken valt aan de uitbreiding van het hbo-voucherexperiment naar mbo (BOL4) en het wo. ♦ Doelgroepen waarvoor vraagfinanciering nu al een nuttig instrument kan

zijn, moeten geïdentificeerd worden (zoals voortijdig schoolverlaters voor wie het huidige aanbod niet voldoet).

- ♦ Het perspectief van vraagfinanciering moet worden meegenomen bij de evaluatie van het bve-bekostigingsmodel, en de consequenties voor de bekostigingssystematiek in hbo (en wo) moeten in kaart worden gebracht.
- ♦ Om een overgang naar vraagfinanciering mogelijk te maken, moet een samenhangend pakket van maatregelen geoperationaliseerd worden. Deze hebben onder meer betrekking op waarde en looptijd van leerrechten, criteria en kwaliteitseisen waaraan aanbieders moeten voldoen, vormgeving van toezicht op naleving, en handhaving van kwaliteitseisen.

4.5.2 Sturing via prestatiebekostiging: primaat bij de instelling

De instellingen bepalen welk onderwijs zij bieden en hoe zij dat doen...

In deze optie geeft de overheid concreet de gewenste resultaten aan en rekent de instelling hierop af via prestatiebekostiging. De instelling bepaalt zelf hoe deze resultaten het beste bereikt kunnen worden. De prestaties worden uitgedrukt in toegevoegde waarde, zodat het instroomniveau van de deelnemers meeweegt. Voorbeelden van prestaties zijn: aantal behaalde diploma's, terugdringen uitval, doorstroom, slaagpercentage doelgroepen. De geleverde prestaties hebben financiële consequenties. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk:

...de overheid rekent af op prestaties

- ♦ prikkels worden in de reguliere bekostiging ingebouwd;
- ♦ instellingen die goed presteren ontvangen een bonus, bijvoorbeeld in de vorm van teambeloning voor docenten of opleidingen (maatstafconcurrentie/competentiebepaling).

Voorwaarden: overheid moet concrete doelen kunnen formuleren...

De overheid moet scherp kunnen formuleren wat zij verwacht van het onderwijs. De vraag is hoe specifiek zij daarin kan zijn. Een te gedetailleerde bemoeienis leidt tot bureaucratiesering en perkt de ruimte voor de instelling te veel in. Prestatie-indicatoren kunnen tot strategisch gedrag leiden (*teaching to the test*), met verwaarlozing van de dimensies van het onderwijs waar niet op wordt afgerekend. Bovendien is de onderwijsoutput lastig te meten. Ook bij deze optie is de uitvoering dus complex.

... en duidelijk eisen stellen aan instellingen

De kwaliteit van het onderwijs en de aansluiting bij de omgeving worden gewaarborgd voor zover de overheid daar eisen aan stelt en de instellingen daarop afrekent. Het is de vraag of de overheid voldoende zicht heeft op het gevraagde maatwerk om daar specifieke eisen voor te formuleren. De optie bevat verder forse prikkels voor doelmatigheid. De aanwezigheid van een breed scala aan opleidingen in de regio wordt veiliggesteld via expliciete afspraken. De toegankelijkheid is gewaarborgd door de drempelloze toegang voor deelnemers, een voorwaarde voor financiering van instellingen.

Korte termijn

Als deze optie als uitgangspunt wordt genomen, moeten de komende jaren de volgende stappen worden gezet:

- ♦ Prestatiebekostiging is een aandachtspunt bij de evaluatie van het bve-bekostigingsmodel en de ontwikkeling van het nieuwe hbo-bekostigingsmodel.
- ♦ Om de effectiviteit van beloning van docententeams en/of opleidingen in de praktijk te testen en mogelijke nadelen te ondervangen, worden experimenten opgezet. Speciale aandacht zal gegeven worden aan de mogelijkheid om docententeams – die ook instellingsoverschrijdend kunnen werken – zelfstandig te belonen.
- ♦ De voorwaarden voor invoering van prestatiefinanciering moeten geoperationaliseerd worden: grondslagen voor de bekostiging concretiseren, criteria en kwaliteitseisen vaststellen die aan aanbieders worden gesteld, al dan niet werken met tijdelijke licenties, toezicht en sanctionering om mogelijke negatieve gevolgen voor de kwaliteit te voorkomen.

4.6 Conclusie

Opties zijn uitersten

De opties zijn hier als twee uitersten neergezet. De optie vraagfinanciering speelt duidelijk in op individualisering en wisselwerking met de omgeving. De optie scoort goed op maatwerk en doelmatigheid. Toegankelijkheid kan worden gewaarborgd door een systeem van gedifferentieerde leerrechten. De optie prestatiebekostiging scoort goed op toegankelijkheid en verbetert de doelmatigheid. De score op kwaliteit is minder vanzelfsprekend en hangt af van de mate waarin de overheid goede prestatie-indicatoren vaststelt en onderwijsinstellingen ook daadwerkelijk op hun prestaties afrekent.

Combinatie van opties is mogelijk

Beide opties zijn niet eenvoudig in de uitvoering. Een combinatie van elementen van de twee opties is denkbaar om de voordelen van beide te kunnen benutten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen vmbo, mbo en hbo, zowel in de structuur van het aanbod als in de aard van de vraagzijde.

5

16-30 jaar: hoger onderwijs

5.1 Situatie nu

Kwaliteit hoger onderwijs is goed...

Kwaliteit

De gemiddelde kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland is – ook in internationaal opzicht – goed. Dit geldt over vrijwel de volle breedte voor het wetenschappelijk onderwijs; een deel van de hogere beroepsopleidingen moet kwalitatief verder worden versterkt²⁶.

Het hoger onderwijs sluit goed aan op de arbeidsmarkt: de arbeidsdeelname onder afgestudeerden is relatief hoog en de werkloosheid is laag²⁷. Dit neemt niet weg dat de aansluiting verder moet verbeteren²⁸.

...maar nog te weinig gedifferentieerd...

Er is nog weinig kwalitatieve differentiatie in het aanbod aan hoger onderwijs. Opvallend is dat er – ook binnen het wetenschappelijk onderwijs – slechts enkele topopleidingen zijn, en geen internationaal herkenbare topinstellingen. Er wordt vaak gesproken van een 'hoogvlakte zonder toppen'.

Wel is er sprake van differentiatie naar inhoud. Het opleidingsaanbod in Nederland is breed, zowel naar richting als naar aard binair georganiseerd, van puur beroepsgericht tot zuiver wetenschappelijk. Maar een aantal kwetsbare, kleine opleidingen komt steeds meer onder druk te staan. Bovendien schieten delen van het hoger onderwijs tekort in de breedte van de opleiding, de interdisciplinariteit en de scholing in bepaalde vaardigheden²⁹.

...niet flexibel genoeg...

De opleidingen zijn verder te weinig flexibel. Studenten kunnen voornamelijk opleidingen volgen met een vaste cursusduur en een betrekkelijk rigide instroom- en uitstroompatroon. Duale trajecten, wederkerend leren en nieuwe onderwijsvormen komen nog weinig voor.

...en niet transparant genoeg

Ook de transparantie van het aanbod moet verbeteren, mede met het oog op de internationale vergelijkbaarheid (onder andere via accreditatie). De dreigende personeelstekorten in het wetenschappelijk onderzoek en onderwijs kunnen de kwaliteit van het hoger onderwijs negatief beïnvloeden. Ten slotte vragen ook de ontwikkelingen op ICT-gebied nog de nodige inspanningen van de instellingen.

Toegankelijkheid hoger onderwijs is goed...

Toegankelijkheid

De deelname aan het hoger onderwijs is net als in andere landen de afgelopen decennia fors toegenomen. De participatiegraad is gemiddeld, binnen Europa. In de leeftijdsgroep 25-34 jaar zijn in Nederland echter minder mensen gekwalificeerd op HO-niveau dan in de meeste buurlanden³⁰. Dit beeld wordt enigszins vertekend doordat in het buitenland veel van die gekwalificeerden een korte, hogere opleiding hebben gevolgd.

...maar nog niet iedereen maakt er gebruik van

De toegankelijkheid van het Nederlands hoger onderwijs is goed. Toch blijken de lagere inkomensklassen, waaronder allochtonen, ondervertegenwoordigd te zijn (met name in het WO), vooral vanwege uitval in voortraject. Ook trekt het hoger onderwijs nog weinig studenten uit het buitenland en in het kader van een leven lang leren³¹. Dit geldt overigens niet voor alle doelgroepen: zo is er een aanzienlijke groei van de deelname aan het Hoger Onderwijs Voor Ouderen (HOVO).

²⁶ Onderwijsverslag Inspectie (2000).

²⁷ Enquête Beroepsbevolking CBS (2000).

²⁸ AWT/Onderwijsraad (2001).

²⁹ Zie bijvoorbeeld AWT (1999).

³⁰ OECD, Education at a Glance, 2001

³¹ Of dit laatste werkelijk een (toegankelijkheids)knelpunt is hangt af van de mate waarin de vraag naar post-initieel hoger onderwijs kan worden geacommodeerd door private instellingen. Voor een aanbod van leven lang leren door publieke instellingen geldt als randvoorwaarde dat er sprake is van een level playing field.

Te veel studenten
stoppen voortijdig

Doelmatigheid

Het rendement van het onderwijs moet verbeteren. Net als in het buitenland stoppen vier van de tien studenten voortijdig met hun studie; één daarvan stapt over naar een andere opleiding. Nu de stijging van de instroom uit havo en vwo af lijkt te nemen, moeten we de uitval zien terug te dringen om aan de groeiende behoefte aan hoger opgeleiden te kunnen voldoen en om verkwisting van middelen te voorkomen.

Om vast te stellen of de inzet van overheidsmiddelen in het hoger onderwijs doelmatig is, moeten onder meer private en maatschappelijke opbrengsten van investeringen in onderwijs tegen elkaar worden afgezet. Het (inter)nationale onderzoek en de internationale vergelijkingen geven geen duidelijk beeld. Op korte termijn zal een studie plaatsvinden naar de private en maatschappelijke opbrengsten in het hoger onderwijs.

Internationale
concurrentie op
excellentie

Invloed van de trends

De *internationalisering* leidt tot wereldwijde specialisatie en arbeidsdeling en voortgaande kennisintensivering van de Nederlandse economie. Grotere keuzevrijheid en mobiliteit van studenten en docenten leidt tot (internationale) concurrentie op excellentie van opleidingen en instellingen. Daarmee neemt het belang van transparantie (Europese accreditatie) snel toe.

ICT maakt leren los
van tijd en plaats

Ontwikkelingen in de ICT – de *informatisering* – kunnen zorgen voor verregaande differentiatie van het onderwijsaanbod van (virtuele) universiteiten en hogescholen, en voor verandering van de manier waarop onderwijs aangeboden en georganiseerd wordt. Leren is in de toekomst minder aan plaats en tijd gebonden. Informatisering zal de internationalisering versterken. Het belang van het hoger onderwijs voor innovatie en technologische verandering neemt toe, vooral nu de afstand tussen onderzoek en toepassing kleiner wordt. Dit betekent dat de relatie tussen hoger onderwijs en arbeidsmarkt versterkt moet worden. Hiermee wordt ook ingespeeld op de groeiende behoefte van studenten om werken en leren te combineren.

De vraag naar
maatwerk en
kwaliteit neemt toe

De *demografische ontwikkeling en individualisering* ten slotte leiden tot een heterogener onderwijsvraag van jongeren en ouderen. De behoefte aan kwaliteit, differentiatie en maatwerk neemt sterk toe, ook omdat steeds meer mensen ‘een leven lang leren’. Door vergrijzing en de toenemende behoefte aan hoger opgeleiden, bestaat het risico van groeiende personeelstekorten.

5.2 Streefbeeld 2010

Hoogvlakte met
toppen

Het streven is een ‘hoogvlakte mét toppen’, een hoger onderwijs dat – conform de ambitie van de Europese top in Lissabon en de afspraken in Bologna – internationaal concurreert op kwaliteit. Een zo hoog mogelijk opgeleide bevolking vraagt om onderwijs van hoge kwaliteit, maar ook om maatwerk en behoud van toegankelijkheid, mede vanwege de groeiende behoefte aan hoger opgeleiden. Maatregelen in het voorbereidend onderwijs moeten de toegankelijkheid verder versterken.

5.3 No-regret-maatregelen

5.3.1 Nieuw beleid

Bachelor-master, kwaliteitsstelsel en studiefinanciering voor buitenland

Zoals ook in het laatste HOOP is aangegeven, wordt er hard gewerkt aan de oplossing van een aantal knelpunten. De eerste stap is de introductie van het bachelor-mastersysteem. De tweede stap is de ontwikkeling van een kwaliteitsstelsel (inclusief accreditatie). In de toekomst moet dit stelsel worden uitgebreid om internationale transparantie te bereiken. Een bijkomend voordeel van deze ontwikkelingen is dat het makkelijker wordt om studiepunten mee te nemen, waardoor de (internationale) mobiliteit kan toenemen. Om deze mobiliteit verder te bevorderen, kunnen meer studenten binnenkort hun studiefinanciering meenemen naar het buitenland.

5.3.2 No-regret-opties

Stappen in de goede richting

In aansluiting op het nieuwe beleid is een aantal stappen nodig om de knelpunten op te lossen. Deze verkenning presenteert twee beleidsstrategieën: de eerste gaat uit van de vraag van de studenten, de tweede legt het primaat bij de aanbodzijde, de instellingen.

Voordat deze aan de orde komen (5.4), gaan we kort in op de 'no-regret-opties', beleidsopties die hoe dan ook, dus onafhankelijk van de strategie die men kiest, stappen in de goede richting zijn en die op de korte termijn kunnen worden gezet:

studiefinanciering

- ♦ De studiefinanciering (binnen Europa) moet verder worden geïnternationaliseerd.

vraagfinanciering

- ♦ Verkend wordt hoe experimenten met vraagfinanciering kunnen worden uitgebreid van het hbo naar het wo, om vast te stellen of en hoe er een (volledige) omslag plaats kan vinden van aanbod- naar vraagsturing.

accreditatie

- ♦ Alle instellingen, ook buitenlandse en private, kunnen hun opleidingen laten accrediteren. Daarnaast wordt gestreefd naar een internationaal systeem van accreditatie, wat leidt tot internationale transparantie. Het accreditatieorgaan is belast met toezicht en handhaving.

flexibiliteit en maatwerk

- ♦ Flexibiliteit en maatwerk worden gestimuleerd en gefaciliteerd. Daarbij kan men denken aan duale leerwegen, competentieverwerving van studenten door werkervaring en de ontwikkeling van een EVC-systematiek, modularisering, variëren in cursuslengte en cursusniveau en de introductie van 'sub-degrees'.

instellingen als brede kenniscentra

- ♦ De relatie van de ho-instellingen met hun omgeving moet worden versterkt. De instellingen moeten zich kunnen ontwikkelen tot veelzijdige centra voor onderwijs, onderzoek en advies (zoals science parks en kennispoorten). (Zie ook het hoofdstuk Onderzoek)

onderwijs – onderzoek

- ♦ De aansluiting van (top)mastersopleidingen op (top)onderzoekscholen wordt gestimuleerd, zoals de KNAW bepleit. Dit is vooral belangrijk om de dreigende tekorten aan onderzoekers het hoofd te bieden.

personeelsbeleid

- ♦ De knelpunten op het gebied van personeel en ICT worden weggewerkt. Wat het personeel betreft wordt aan maatregelen gedacht in het verlengde van de voorstellen van de commissie Van Rijn (zie ook hoofdstuk VII). Vanwege

het strategische belang van ICT moet het hoger onderwijs zelf een coherent ICT-plan ontwikkelen.

Ook de uitvoering van deze opties vraagt – vooral vanwege het streven naar meer maatwerk – een grotere inzet van de personele en materiële middelen. De functie van docent in het hoger onderwijs kan aantrekkelijker worden gemaakt door het salaris te verhogen. Ter illustratie: 1% loonstijging boven de ontwikkeling in de markt kost ongeveer f 70 miljoen. In dit verband wordt eveneens verwezen naar de inventarisatie in het rapport Van Vucht Tijssen. Het kabinet heeft al een deel van de voorgestelde maatregelen genomen. Wel moet worden bedacht dat volgens de commissie Van Rijn de waardering door onderwijsgeevenden van hun functie niet alleen samenhangt met het salaris.

Een verhoging van het materiële budget met 10% levert een beslag van ongeveer f 150 miljoen van de budgettaire ruimte op.

5.4. Beleidsopties

Sturing via vraag of via aanbod

De twee beleidsopties die hier worden geschetst, verschillen fundamenteel wat de sturing betreft: sturing via de vraag of via het aanbod. Meer concreet, wie beschikt over het budget en daarmee over de incentives: de student of de instelling? De centrale vraag is hoe kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid het best kunnen worden bereikt. De eerste optie gaat uit van sturing via de vraagzijde. In de tweede optie wordt uitgegaan van aanbodsturing.

Wie betaalt wat?

Binnen beide opties is de vraag wat de verhouding moet zijn tussen publieke bekostiging en private bijdragen. Voor een discussie over maatvoering zijn de private en publieke rendementen van belang. Het uitgangspunt is en blijft dat de overheid – ook in het hoger onderwijs – zorgt voor publieke financiering.

5.4.1 Beleidsoptie 1: sturing via de vraag, het primaat bij de student

Deze eerste optie gaat uit van de studenten. Zij krijgen meer keuzevrijheid om de studie in te richten, en de financiering van het hoger onderwijs loopt via hen. De overheid treedt op als marktmeester: zij bepaalt de regels en stelt de randvoorwaarden vast. Daarnaast stelt de overheid een begrensde hoeveelheid individuele leerrechten beschikbaar, al dan niet in de vorm van een budget. Bij de publieke bekostiging van het hoger onderwijs stuurt de overheid in deze optie via de vraagzijde. De studenten zullen op zoek gaan naar het aanbod dat het beste aansluit op hun wensen. Dit betekent dat de instellingen zelfstandig moeten inspelen op de behoeften van de studenten, zoals de vraag naar maatwerk en kwaliteit, en dat de concurrentie tussen instellingen wordt versterkt. Daarmee biedt deze strategie prikkels voor kwaliteit, differentiatie en maatwerk en draagt ze bij aan doelmatigheid. De onderwijsinstellingen moeten verantwoording afleggen aan de markt (studenten en hun ouders).

Voor de overheidsbekostiging betekent dit het volgende:

- ♦ In plaats van de huidige studiefinanciering en instellingsbekostiging krijgt de student een begrensde hoeveelheid individuele leerrechten. De overheid stelt vast wie recht heeft op een bepaalde publieke voorziening en welke financiële tegemoetkoming daarbij hoort.
- ♦ De student kan de leerrechten gebruiken voor alle geaccrediteerde opleidingen, dus ook andere dan de huidige bekostigde opleidingen. Studenten betalen daarnaast zelf een gedifferentieerd collegegeld.
- ♦ Er is *in beginsel* geen directe financiële relatie tussen overheid en onderwijsinstellingen. Alleen in specifieke gevallen bekostigt de overheid. Zo kan zij (de infrastructuur van) opleidingen (mee-)financieren die van maatschappelijk belang zijn, bijvoorbeeld vanwege hun culturele of economische waarde.

Een hogere bijdrage van studenten...

De vraag is wat de maatvoering moet zijn van de eigen (gedifferentieerde) bijdrage van de studenten. Argument voor een hogere eigen bijdrage (met name bij bepaalde masteropleidingen) is de veronderstelling dat het individuele rendement in die gevallen relatief groter is dan het maatschappelijk rendement.

...vraagt een passend beleid

Een aanzienlijke verhoging van de private bijdrage zou gepaard moeten gaan met beleid om de toegankelijkheid te waarborgen. Hoe dit binnen het huidige leenstelsel vorm moet krijgen, zou nader onderzocht moeten worden. Een mogelijke oplossing is een systeem dat lijkt op het Australische 'Higher Education Contribution Scheme'³²: publieke voorfinanciering van gedifferentieerde collegegelden met een (fiscale) inkomensafhankelijke terugbetaling van het totale bedrag na afronding of beëindiging van de studie.

Publieke voorfinanciering: moment, tempo en premie variëren per individu

Bij publieke voorfinanciering kan rekening gehouden worden met de sociaal economische achtergrond van de student. Essentieel in het Australisch stelsel is dat moment, tempo en premiepercentage van de terugbetaling worden gerelateerd aan de financiële situatie van de afgestudeerde en dat het gaat om renteloze lening met inflatiecorrectie³³.

Binnen dit stelsel kan men kiezen voor een systeem waarin het publiek gefinancierde deel, anders dan in het Australische systeem, niet direct naar de instelling gaat, maar via de studenten terechtkomt bij de instelling(en). De hoogte en duur van de terugbetaling zal verder uitgewerkt moeten worden. Daarbij zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. Zo zou men kunnen uitgaan van een aflossing die direct betrekking heeft op de gemaakte studiekosten.

Dividend over studierendement

Een variant op dit Australische model is een systeem dat uitgaat van 'equity participation'.³⁴ Studenten hoeven in zo'n systeem geen rente en aflossing over een studieschuld te betalen. In plaats daarvan betalen ze 'dividend' over het rendement (inkomen) dat ze met hun hogere opleiding weten te behalen in de vorm van een soort 'academicbelasting'.

Meerwaarde: meer differentiatie, hogere doelmatigheid

In deze beleids optie is vraagsturing het uitgangspunt. Er is sprake van een volledig open bestel waarmee nieuwe aanbieders vrij kunnen toetreden tot de hoger-onderwijsmarkt (mits zij – net als de huidige aanbieders – aan de

³² Voor een gedetailleerde bespreking van HECS, zie Chapman (1997).

³³ Cheps/CPB (2001).

³⁴ Van Wijnbergen (1998).

kwalitatieve eisen voldoen). Verhoging van de private bijdrage is mogelijk. Meerwaarde van deze strategie is de verwachte verbetering van het aanbod: meer differentiatie (ook in de kwaliteit) en een verbeterde doelmatigheid.

Er moet een open
bestel ontstaan...

Korte termijn

Vraagfinanciering heeft een omslag tot gevolg in het functioneren van het onderwijssysteem. De omslag van aanbod naar vraag moet voldoen aan een aantal voorwaarden, zoals concurrentie tussen aanbieders en transparantie van het aanbod.³⁵ Het is van cruciaal belang dat er een open bestel ontstaat van aanbieders van hoger onderwijs. Onderzocht moet worden hoe vrije toetreding het beste kan worden gerealiseerd.

...en vraagfinan-
ciering kan daarbij
een instrument zijn

Veel van de genoemde no-regret-maatregelen zijn nodig om de juiste context te creëren voor vraaggestuurd onderwijs. Op de korte termijn zou – zoals hiervoor bij de no-regret maatregelen is aangegeven – onderzocht kunnen worden hoe de introductie van vraagfinanciering kan aansluiten bij de nieuwe stelselontwikkeling. Vraagfinanciering kan een instrument zijn om de gewenste flexibiliteit en maatwerk te bewerkstelligen in de masteropleiding.

Vraagfinanciering kan een verhoging van de eigen bijdrage van studenten betekenen. Dit kan weer leiden tot een verschuiving van publieke naar private financiering van het hoger onderwijs. Als die verhoging van de eigen bijdrage alleen wordt gecompenseerd door een verruiming van de leenmogelijkheden in de studiefinanciering en dus niet via een additionele gift, dan resulteert dat in een verhoging van het huidige private aandeel met ongeveer 20 procent. Een voorbeeld: bij een verhoging van de eigen bijdrage van bijvoorbeeld 1000 gulden gaat het om een bedrag van ruim f 400 miljoen. In het huidige studiefinancieringssysteem wordt aan circa 40% van de studenten compensatie geboden voor hogere collegegelden via de aanvullende beurs.

5.4.2 Beleidsoptie 2: Sturing via de aanbodzijde: de instelling centraal

Sturing op
prestaties (output)

In de aanbodgerichte strategie worden kwaliteit en toegankelijkheid gewaarborgd door sterke – grotendeels publiek gefinancierde – instellingen, waarmee ook spill-over-effecten voor de Nederlandse economie zijn gegarandeerd (ontstaan van geclusterde kennisnetwerken). Er zijn verschillende prikkels denkbaar om kwaliteit en rendement te verbeteren:

- ♦ Financiering op geleverde prestaties (outputfinanciering). Daardoor ontstaat een prikkel voor instellingen om deze prestaties te leveren. Hoe deze bereikt worden, is aan de instellingen zelf.
- ♦ Selectie, collegegelddifferentiatie en maatwerk in het hoger onderwijs. Selecteren kan aan de poort, na de propedeuse, of tussen de bachelors- en mastersfase. Eventuele extra inkomsten – door bijvoorbeeld verhoging van collegegelden – worden geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs.
- ♦ Overheidssturing op prestaties. De overheid is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, stuurt sterker dan nu het geval is op prestaties (de geboden kwaliteit en toegankelijkheid) en toetst de instellingen op de micro-doelmatigheid. Accreditatie speelt een belangrijke rol.

³⁵ Voor een nadere toelichting, zie EZ/MDW-rapport (2001)

Toegankelijk
stelsel, goed niveau

- ♦ Stimuleren dat groepen docenten instellingsoverstijgende opleidingen (of delen van opleidingen) ontwikkelen en aanbieden, bijvoorbeeld in aansluiting op onderzoekscholen.
- ♦ Flexibilisering van de bekostigings- en studiefinancieringssystematiek in het hele hoger onderwijs, zodat instellingen beter in kunnen spelen op de behoefte van de studenten aan flexibiliteit en maatwerk.

De meerwaarde van deze tweede beleidsstrategie is een toegankelijk stelsel en een goed niveau van het hoger onderwijs. Via aanvullende maatregelen, zoals selectie en collegegelddifferentiatie, kunnen de instellingen kwaliteitsverbetering, grotere differentiatie en maatwerk tot stand brengen. Eventuele risico's voor de toegankelijkheid worden afgewend met aanvullende maatregelen:

- ♦ Het onderwijsaanbod van kleine of dure opleidingen met een culturele, wetenschappelijke of economische waarde wordt via een contractmodel vastgelegd. Naast de algemene instellingsbekostiging ontvangt de instelling een passende rijksbijdrage.
- ♦ Een 'tweede geldstroom' in het onderwijs laat instellingen voor bepaalde opleidingen concurreren om deze middelen, waardoor de bekostiging plaatsvindt op basis van kwaliteit.
- ♦ De overheid kan universiteiten en hogescholen geld en/of vrijheid verschaffen om specifieke doelgroepen beurzen te verlenen.

Korte termijn

Op korte termijn kan ervoor gekozen worden de outputfinanciering te versterken, kwaliteit te honoreren, ruimte te bieden aan instellingen (selectie, collegegelddifferentiatie) en een scherper toezicht te voeren.

5.5 Conclusie

Ook een
gecombineerde
strategie is
denkbaar

In de eerste optie staat de student centraal. Publieke bekostiging loopt via de vraagzijde, de student. De tweede optie gaat uit van aanbodfinanciering. De opties zijn hier tegenover elkaar gezet, maar er kan ook gedacht worden aan een gedifferentieerde strategie. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als aanbodfinanciering in de bachelorfase wordt gehandhaafd, terwijl in de masterfase vraagfinanciering wordt geïntroduceerd – al dan niet in combinatie met een hogere private bijdrage. Hierbij moet de overheid ervoor zorgen dat de toegankelijkheid gewaarborgd is.

6

Leren op alle leeftijden

Leren op alle leeftijden is een doorlopend proces

Leren op alle leeftijden is het leren dat nodig is om in alle levensfasen te functioneren op de arbeidsmarkt en in de sociale omgeving, en om volwaardig deel te (blijven) nemen aan de maatschappij. Die leerervaringen, of het nu kennis of vaardigheden zijn, kunnen mensen opdoen in formele en informele omgevingen (al dan niet institutioneel ingebed), thuis, op school, op het werk of elders. Omdat de gevraagde kennis en vaardigheden per levensfase kan verschillen, gaat het om een doorlopend proces dat voor iedereen, van jong tot oud, belangrijk is. Dit hoofdstuk richt zich op het leren ná een, al dan niet afgeronde, initiële opleiding.

6.1 Situatie nu

Opleidingsniveau beroepsbevolking moet omhoog

Het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking is redelijk tot goed, zo blijkt uit internationale vergelijkingen. Dit neemt niet weg dat Nederland tegelijkertijd een hoge uitval van ouderen kent (onder de 60 voor een groot deel onvrijwillig, boven de 60 vooral vrijwillig). Nederland heeft een grote groep arbeidsongeschikten en een aanzienlijke (potentiële) beroepsbevolking zonder startkwalificatie (1.9 miljoen).³⁶ Scholing kan eraan bijdragen dat mensen opnieuw, langer of beter functioneren op de arbeidsmarkt. Voor de arbeidsparticipatie zijn uiteraard ook andere factoren van belang. Uitkeringsregimes bijvoorbeeld, en voorzieningen zoals kinderopvang.

We besteden meer dan 10 miljard per jaar aan scholing

Bedrijven investeren 6,8 miljard gulden in de scholing van werkenden; de O&O-fondsen investeren daarnaast 346 miljoen gulden in scholing van werkenden en werkzoekenden. Individuele werknemers zijn goed voor 2,2 miljard gulden. De overheid ten slotte draagt 1 miljard gulden bij aan de scholing van werkenden (voornamelijk via fiscale maatregelen) en 9,9 miljard gulden in de scholing, bemiddeling en tewerkstelling van werkzoekenden, inclusief volwasseneneducatie en inburgering³⁷.

Scholingsmarkt is ondoorzichtig...

Kwaliteit

Het is moeilijk een algemene uitspraak doen over de kwaliteit van de scholing op de post-initiële markt. Slechts een deel van het aanbod kent een centrale kwaliteitsborging (door het Centrum voor Documentatie van Externe Opleidingen, CEDEO). Bovendien is de scholingsmarkt onvoldoende transparant. Dit geldt zowel voor de vraag naar als het aanbod van post-initiële scholing.

...gericht op kennisonderhoud

De meeste scholing is gericht op kennisonderhoud voor functiebehoud, wat slechts een onderdeel is van employability. Private investeringen in scholing door werkgevers lijken vooral gericht op de korte termijn en op de eigen sector. Wel zijn de eerste stappen gezet om in CAO's explicieter aandacht te besteden aan employability³⁸.

Te weinig aandacht voor EVC

Daarnaast staan instrumenten als de erkenning van Elders Verworven Competenties (EVC) nog in de kinderschoenen; het gebruik is nog beperkt en er is nog geen gemeenschappelijke EVC-systematiek.

³⁶ CBS (2000)

³⁷ EZ/MDW-scholing (2001)

³⁸ STAR (2001).

Risicogroepen
maken een
inhaalslag...

Toegankelijkheid

De toegang tot scholing is de laatste jaren verbeterd. Dit blijkt onder andere uit deelnamecijfers. Zesenvestig procent van de beroepsbevolking nam in 1999 deel aan enige vorm van scholing. Waar deze traditioneel beperkt bleef tot bepaalde groepen (zoals hoogopgeleiden, jongeren, mannen), is volgens het CBS de laatste twee jaar een inhaalslag gemaakt³⁹. Een aantal risicogroepen, zoals lageropgeleiden, vrouwen, allochtonen, ouderen en flexibele werknemers, halen inmiddels hun achterstanden in. Deze zijn echter nog niet overal weggewerkt. Tijdens het voorjaarsoverleg in 2001 zijn afspraken gemaakt over scholing. Scholing moet helpen voorkomen dat mensen uitvallen (en dan aanspraak maken op sociale zekerheidsvoorzieningen). Ook voor de scholing van herintreders zijn afspraken gemaakt. Deze afspraken moeten nog wel worden geëffectueerd. De overheid faciliteert deze inspanningen. De scholingsinspanningen verschillen per bedrijfstak en zijn afhankelijk van de bedrijfsgrootte.

...maar we zijn er
nog lang niet

De deelname aan scholingstrajecten onder werkzoekenden wordt – als onderdeel van de reïntegratie – voornamelijk bepaald en vergoed door de uitvoerende instanties. Deelname is relatief laag bij laagopgeleiden, ouderen en minderheden. Belangrijke doelgroepen van het beleid lijken dus vaak niet te participeren in scholingstrajecten.

De instellingen die op dit moment de volwasseneneducatie en inburgering verzorgen, kunnen bijdragen aan het bereiken van deze doelgroepen. Dat vraagt om nieuwe vormen van samenwerking tussen de diverse instellingen die betrokken zijn bij de scholing en arbeidstoeleiding van inactieven. Onderzocht moet worden of de gedwongen winkelnering die geldt voor volwasseneneducatie en delen van de inburgering geen onnodige belemmeringen opwerpt voor die samenwerking.

Wat is het
rendement?

Doelmatigheid

Er zijn aanwijzingen dat scholing rendeert, maar de vraag is hoeveel. Bij het rendement van bedrijven bijvoorbeeld is onduidelijk hoeveel scholing bijdraagt aan productiviteitsverhogingen. Ook de omvang van de neveneffecten van scholing is moeilijk te bepalen. Bij neveneffecten kan gedacht worden aan deelname aan maatschappelijke activiteiten, een betere gezondheid, 'verantwoordelijke en tolerante' burgers, goede sfeer en motivatie op het werk, voorkomen van uitsluiting, enzovoorts.

Investeren in lager
opgeleiden rendeert
het meest

Het rendement van scholing is het duidelijkst voor de laag opgeleiden⁴⁰. Er bestaat geen bewijs voor de stelling dat de maatschappelijke baten van scholing groter zijn dan de private. Wel zijn er imperfecties op de scholingsmarkt:

- Onderinvestering vanuit oogpunt werknemer en/of werkgever: werknemers en werkgevers kunnen risico's van het investeren in scholing te groot vinden. Immers, de kosten zijn hoog, terwijl de opbrengst (hogere productiviteit of salaris) onzeker is. Voor de werkgever geldt daarnaast het risico dat de werknemer na scholing ergens anders emplooi zoekt zonder dat de werkgever een vergoeding krijgt voor de gemaakte scholingskosten.

³⁹ Houtkoop (2001); ROA (2000).

⁴⁰ OESO (1999).

- ♦ Onderinvestering vanuit het oogpunt van de maatschappij (externe effecten): het risico is dat te weinig wordt geïnvesteerd in maatschappelijke baten, zoals een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Dit opdat werkloosheid wordt voorkomen, en arbeidsparticipatie, sociale cohesie en economische groei worden bevorderd.

Trends

In het licht van de trends wordt leren op alle leeftijden steeds belangrijker, waardoor de deelname zal toenemen en de vraag steeds gedifferentieerder zal worden.

Kennis veroudert voortdurend

Technologisering, informatisering en internationalisering hebben een snellere veroudering van kennis tot gevolg. Dat betekent dat we voortduren nieuwe actuele kennis en vaardigheden moeten verwerven. Wie kansen wil krijgen op eigen ontplooiing en arbeidsmobiliteit moet zijn leven lang leren.

De kenniseconomie vraagt om nieuwe kennis en vaardigheden

De internationale concurrentiepositie hangt vooral af van de mate waarin Nederland erin slaagt de arbeidsproductiviteit te vergroten. Dit vergt in een kenniseconomie niet alleen een voortdurend leren, maar ook de ontwikkeling van andere kennis en vaardigheden. Het wordt steeds belangrijker dat mensen kunnen omgaan met informatie en met ICT-kennis en -vaardigheden, dat ze een leer- en probleemoplossend vermogen ontwikkelen en dat ze kunnen samenwerken met anderen. Maar ICT, waaronder e-learning, zou ook een middel kunnen zijn om in te spelen op de vraag naar een leven lang leren.

Scholing is nodig voor risicogroepen...

Nederland kan het zich gezien de *demografische ontwikkelingen* niet permitteren dat ouderen buiten de boot vallen. Scholing is ook geboden voor risicogroepen, vooral voor mensen zonder startkwalificatie. Vanwege de vergrijzing en de toename van het aantal inwoners met een andere culturele achtergrond is de aandacht voor inburgering en volwasseneneducatie van essentieel belang.

...maar ook voor individuele ontplooiing van iedereen

De *individualisering* heeft tot gevolg dat mensen meer ruimte en mogelijkheden willen hebben om zichzelf naar eigen inzicht te ontplooiën. De individuele levensloop wordt steeds gevarieerder. Het onderscheid tussen initieel en post-initieel onderwijs vervaagt. De vraag naar duaal onderwijs en deeltijdonderwijs neemt toe en initiële opleidingsmogelijkheden worden steeds meer gebruikt voor de scholingsmarkt. Het initiële onderwijs is in de toekomst geen afsluiting meer van een levensfase, maar de basis voor leren op alle leeftijden. Het belang van kwalitatief hoogwaardig funderend onderwijs blijft natuurlijk recht overeind: kerncompetenties voor een leven lang leren kunnen het beste in de vroege levensfasen worden aangeleerd.

6.2 Streefbeeld 2010

Iedereen moet kunnen leren op iedere leeftijd

Om de volledige potentie aan economische groei in Nederland te realiseren én om mensen maatschappelijk of economisch betrokken te houden, moet Nederland een zo hoog mogelijk kennispeil bereiken en talenten blijven

ontwikkelen. Iedereen in Nederland moet de mogelijkheid hebben om te leren op iedere leeftijd, om een volwaardige plaats in te (blijven) nemen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.

Inspelend op de trends is op de top in Lissabon de ambitie geformuleerd dat iedere burger beschikt over de vaardigheden die nodig zijn om in de nieuwe informatiemaatschappij te leven en te werken⁴¹.

6.3 No-regret-maatregelen

Een aantal verbeteringen kan – ongeacht de gekozen strategie – in de komende periode tot stand worden gebracht:

- Het startkwalificatieniveau wordt algemeen beschouwd als de basis die nodig is om een individu in staat te stellen een leven lang te leren. De scholingsinspanning om de beroepsbevolking minstens op startkwalificatieniveau te brengen, moet aanzienlijk worden vergroot.
- Het funderend onderwijs moet de basis leggen voor een leven lang leren. Het moet bepaalde leermethodieken gebruiken en bepaalde vaardigheden aanleren, zoals leren leren, samenwerken, problemen oplossen, maar vooral ook plezier krijgen in leren. (Zie funderend onderwijs).
- De (internationale) transparantie moet verbeteren, en er moet een Europees afgestemde EVC-systematiek ontwikkeld worden. Het recent opgerichte EVC-kenniscentrum kan een meer eenduidige systematiek helpen ontwikkelen.
- Arrangementen voor specifieke doelgroepen en bijbehorende wet- en regelgeving moeten doorgelicht en zo nodig bijgesteld worden. Dat geldt in ieder geval voor de gedwongen winkelnering bij de volwasseneneducatie en inburgering.
- Het moet gestimuleerd worden dat doelgroepen (zoals ouderen en lager opgeleiden) toegang krijgen tot scholing op het gebied van ICT- en complementaire vaardigheden.

Individuele leerrechten voor elke Nederlander

In aanvulling op deze no-regret-maatregelen is het zinvol om de mogelijkheden van het concept 'leerrechten' opnieuw te doordenken. Het idee is elke Nederlander een beperkte hoeveelheid individuele leerrechten mee te geven, waarvan het gebruik leeftijdsonafhankelijk is. Daarvoor zijn de volgende redenen aan te voeren:

- het onderscheid tussen initieel en post-initieel onderwijs vervaagt;
- iedereen moet een leven lang (kunnen) blijven leren;
- de keuzevrijheid van individuele vragers wordt steeds belangrijker.

De omvang van de leerrechten is afhankelijk van de opties die voor het beroeps- en hoger onderwijs gekozen worden. Deze individuele leerrechten kunnen bijvoorbeeld uitgekeerd worden in de vorm van vouchers of via de persoonlijke ontwikkelingsrekening (POR).

Vraagfinanciering is in deze verkenning expliciet een optie bij zowel het beroepsonderwijs als het hoger onderwijs.

⁴¹ Het betreft hier niet zozeer informaticavaardigheden maar informativaardigheden. Het gaat om het vermogen op het juiste moment de juiste kennis uit de overvloed van informatie te halen en daarop efficiënt te reageren.

6.4 Beleidsstrategieën

De overheid
faciliteert of
initieert

Er worden twee beleidsstrategieën onderscheiden. De eerste strategie geeft de rijksoverheid een faciliterende rol: zij beperkt zich in beginsel tot randvoorwaarden, en waar de markt faalt neemt zij corrigerende maatregelen.

In de tweede strategie neemt de overheid meer initiatief op het terrein van een leven lang leren. Uitgangspunt is dat het beleid wordt gericht op opwaardering van het arbeidspotentieel. Alleen dan trekken we voordeel uit het groeipotentieel van nieuwe technologieën.

In beide benaderingen is het scholingsaanbod responsief (gericht op de behoefte van de vragers) en houden werkgevers en werknemers een eigen verantwoordelijkheid voor een leven lang leren houden. De invulling daarvan is afhankelijk van de optie. Ook moet er sprake zijn van een 'level playing field' op de scholingsmarkt.

6.4.1 Een faciliterende overheid

Sociale partners
zijn verantwoor-
delijk...

Uitgangspunten de eerste strategie zijn het profijtbeginsel en de taakverdeling volgens het Rauwenhof-convenant waarmee de primaire verantwoordelijkheid voor scholing bij de sociale partners ligt. De overheid laat de totstandkoming van een leven lang leren over aan de dynamiek van de markt. Werknemers en werkgevers zijn zelf verantwoordelijk voor scholing omdat zij verondersteld worden er zelf de vruchten van te plukken.

...de overheid geeft
randvoorwaarden

De overheid zorgt ervoor dat de transparantie van de scholingsmarkt wordt bewaakt en dat er een heldere kwalificatiestructuur ontstaat, die internationaal erkend wordt en aansluit op initieel onderwijs. Zoals ook bij de no-regret-maatregelen voor de korte termijn is aangegeven, zorgt de overheid voor de totstandkoming van een EVC-systematiek en kwaliteitsborging. De overheid heeft een beperkte, (fiscaal) faciliterende rol, vooral voor kwetsbare groepen.

Daar waar de markt faalt kan de overheid prikkels inbouwen om marktimperfecties op te heffen via de vraagzijde:

- ♦ prikkels voor werkgevers en werknemers om een geïndividualiseerd budget voor scholing in te voeren, bijvoorbeeld via (tijdelijke) fiscale faciliteiten voor een persoonlijke ontwikkelingsrekening (POR). Eventueel kan deze facilitering gedifferentieerd worden naar bepaalde doelgroepen;
- ♦ meer selectieve prikkels voor doelgroepen die nu onvoldoende gebruik maken van scholing omdat de markt faalt (mits deze geen negatieve uitwerking hebben op andere groepen);
- ♦ stimuleren van strategisch human capitalbeleid binnen ondernemingen.

Korte termijn

Streven naar
transparantie

In aansluiting op de no-regret-maatregelen is het vooral belangrijk om een ontwikkeling in gang te zetten die leidt tot een grotere transparantie. In samenwerking met de relevante partners kunnen enkele experimenten worden opgezet voor die groepen waar een snelle sprong voorwaarts het meest van belang is. Fiscale facilitering van een POR kan – al dan niet viaerschikking van

Overheid neemt
meer verantwoor-
delijkheid

bestaande faciliteiten – zowel voor werknemers in het algemeen als voor specifieke doelgroepen (zoals werklozen zonder startkwalificatie) een extra stimulans betekenen.

6.4.2 Een initiërende overheid

Om de beroepsbevolking minstens op het niveau van een startkwalificatie te brengen moeten – zo geeft de OESO aan – de scholingsinspanningen aanzienlijk toenemen. Deze vereiste scholingsinspanning ligt ver boven het OESO-gemiddelde. In deze tweede strategie trekt de overheid meer verantwoordelijkheid voor een leven lang leren naar zich toe om te zorgen voor maximale toegankelijkheid en maximale ontwikkeling van de bevolking. Ze ontwikkelt zelf plannen, zet programma's op en brengt anderen in stelling om de markt voor een leven lang leren tot stand te brengen. De overheid richt zich op alle werkenden en op de sectoroverstijgende kennis en vaardigheden waar de kenniseconomie om vraagt. De sociale partners blijven in dit model een belangrijke medespeler van de overheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- ♦ recht op scholingsverlof voor iedereen (naar voorbeeld van Denemarken waar alle werknemers binnen bepaalde grenzen scholingsverlof kunnen krijgen; vergelijk randvoorwaarden langdurig zorgverlof);
- ♦ een tegemoetkoming voor loonderving (opnieuw naar voorbeeld van Denemarken, waar de overheid werknemers een loongerelateerde uitkering geeft tijdens hun scholingsverlof; vergelijk wet financiering loopbaanonderbreking);
- ♦ loslaten van de leeftijdsgrens van studiefinanciering en het inzetten van de bijbehorende bekostiging voor alle geaccrediteerde opleidingen (de relevantie van deze optie is afhankelijk van de keuze die voor de bekostiging van het hoger onderwijs wordt gemaakt);
- ♦ introductie van een 'leven lange leerplicht', te borgen door werkgevers, werknemers en overheid: scholings-, begeleidings- en activeringsprogramma's voor alle groepen die nu onvoldoende deelnemen aan een leven lang leren. Achterliggende gedachte hierbij is dat het vanzelfsprekend zou moeten zijn dat scholing, net zoals bijvoorbeeld ARBO-zorg, wezenlijk onderdeel is van de arbeidsrelatie.

Ook via de aanbodzijde kunnen de knelpunten worden aangepakt:

- ♦ prikkels om de private onderwijsmarkt verder te activeren en te stimuleren tot een grotere inzet en breder aanbod (bijvoorbeeld premies bij inspanningen gericht op specifieke doelgroepen);
- ♦ stimuleren van de publieke kennisinfrastructuur, waaronder de culturele instellingen en de media, om een rol in een leven lang leren op zich te nemen. Bijvoorbeeld door de methoden van onderwijs en scholing aan te passen aan doelgroepen, variaties naar tijd en plaats te introduceren, ICT toe te passen en programma's af te stemmen op werkervaring. Dit alles uitgaand van een 'level playing field';
- ♦ stimuleren van een laagdrempelig aanbod van cursussen in ICT-vaardigheden, gericht op kwetsbare groepen.

Meer initiatieven
voor kwetsbare
groepen

Korte termijn

Op korte termijn kunnen de instellingen op de private en publieke markt (financieel) gestimuleerd worden om meer initiatieven te nemen voor kwetsbare groepen. Hiernaast kan worden onderzocht op welke wijze verlofregelingen beter kunnen worden ingezet voor scholing.

Synergie tussen
particuliere sector
en overheid

6.5 Conclusie rol overheid

De transparantie van de scholingsmarkt verbetert in beide strategieën, wat ten goede kan komen aan de kwaliteit, doordat mensen beter kunnen kiezen. Het zorgt voor meer synergie tussen de particuliere sector en de overheid.

De eerste strategie scoort vooral goed op maatwerk, flexibiliteit en op de doelmatigheid van de overheidsbestedingen. De rijksoverheid geeft de voorwaarden aan en waar nodig treedt zij op als aanjager, facilitator of financier.

De tweede strategie scoort goed op de toegankelijkheid van die groepen die op dit moment niet (voldoende) participeren. Bij de vormgeving van de maatregelen in deze strategie is het wel cruciaal dat flexibiliteit en maatwerk niet onder druk komen te staan, en dat er geen verdringing ontstaat van scholingsuitgaven van private partijen.

7

Onderzoek⁴²

7.1 Situatie nu

Nederlands onderzoek staat nummer één in Europa

Kwaliteit

Het wetenschappelijk onderzoek in Nederland is van hoge kwaliteit: het staat wat dat betreft op de eerste plaats in de Europese Unie⁴³. Wel is er een gebrek ontstaan aan capaciteit voor door nieuwsgierigheid gedreven fundamenteel onderzoek⁴⁴, onder meer vanwege de geringe instroom van talentvolle jonge onderzoekers. Universiteiten hebben weinig aantrekkingskracht op talentvolle academici. Jonge, goede, onderzoekers krijgen onvoldoende de ruimte om met eigen ideeën te experimenteren. De ruimte voor investeringen in nieuwe onderzoeksfaciliteiten – vaak juist van belang vanwege de internationalisering – is krap.

Productiviteit is goed, doelmatigheid niet maximaal

Doelmatigheid

Het grootste deel van de publieke middelen voor onderzoek gaat in Nederland rechtstreeks naar de universiteiten (eerste geldstroom). De omvang van deze geldstroom is, ook internationaal gezien, relatief groot ten opzichte van de tweede geldstroom⁴⁵. De productiviteit is goed. Desondanks is de doelmatigheid beperkter dan gewenst, omdat het geld op historische gronden over de universitaire instellingen wordt verdeeld, en bijvoorbeeld niet op grond van criteria als wetenschappelijke kwaliteit of maatschappelijke relevantie.

Europese paradox: veel kennisontwikkeling, weinig exploitatie

Onze onderzoeksmiddelen kunnen meer flexibel en slagvaardig worden ingezet voor nieuwe kansen. Ook worden resultaten van fundamenteel onderzoek nu onvoldoende benut om innovaties of nieuwe ondernemingen te starten. Dat is de zogenaamde 'Europese paradox'⁴⁶: veel kennisontwikkeling, weinig exploitatie. Deze ontwikkeling weerspiegelt zich ook in de relatief lage private onderzoeksinvesteringen in Nederland⁴⁷.

Er is onvoldoende synergie in de voor onderzoek beschikbare geldstromen van OCenW, EZ en vakdepartementen. Hierdoor worden kansen op maatschappelijk rendement gemist. De RAND-studie wijst op een ernstig gebrek aan transparantie in het huidige onderzoeksbestel, wat een effectief beleid bemoeilijkt.

Meer wisselwerking tussen onderzoek en bedrijven

Toegankelijkheid

De wisselwerking tussen onderzoekers en maatschappelijke sectoren zoals bedrijfsleven en gezondheidszorg kan worden beschouwd als een graadmeter voor de toegankelijkheid van het onderzoek. Deze wisselwerking zal in een kennissamenleving intensiever vorm moeten krijgen dan nu.

In het huidige onderzoeksstelsel is niet duidelijk hoe en door wie (onderzoekers, gebruikers) de strategische kennisthema's in het fundamentele onderzoek moeten worden bepaald⁴⁸. Ook is niet duidelijk wie kan worden aangesproken op de implementatie van deze thema's in het onderzoek. De maatschappij vraagt vaak om multidisciplinair onderzoek. Dit komt echter financieel en organisatorisch moeilijk van de grond. De wetenschappelijke waardering van dit soort onderzoek blijft soms achter. Jammer, omdat op de grensvlakken van onderzoeksdisciplines in het verleden grote doorbraken zijn bereikt.

⁴³ Dit hoofdstuk is vooral gebaseerd op een studie van Rand Europe

⁴⁴ NOWT (2001).

⁴⁵ RAND (2001a); SER (2001).

⁴⁶ OESO (2001).

⁴⁷ Tijssen & Van Wijk (1999).

⁴⁸ OESO (2001).

⁴⁹ RAND (2001a)

Onderzoek
overschrijdt steeds
meer de grenzen

Trends naar 2010

Vergeleken met de VS en Japan zijn de totale investeringen in onderzoek in Europa – ook in Nederland – laag. Maar organisatie en financiering van onderzoek overschrijden steeds meer onze landsgrenzen. De concurrentie om en de mobiliteit van onderzoekers neemt daardoor toe. Ook bij de organisatie en financiering van onderzoek zal de samenwerking over de grenzen heen toenemen. Toegang tot nieuwe kennis over ICT, biotechnologie en nanotechnologie, wordt, evenals het onderzoek ernaar, de komende jaren een kritische factor voor succesvol functioneren van bedrijfsleven en publieke instellingen.

Vergrijzing en
toenemende vraag
naar onder-
zoekers...

De vergrijzing en de verwachte toenemende vraag naar onderzoekers maken het noodzakelijk om meer talentvolle scholieren en studenten te interesseren voor een onderzoeksloopbaan dan de afgelopen tien jaar het geval is geweest⁴⁹. Nu al is het aantal onderzoekers in de EU (per eenheid beroepsbevolking) bijna veertig procent lager dan in de VS en Japan⁵⁰.

...biedt
perspectieven voor
vrouwelijke acade-
mici en jongeren

Naar verwachting vormt onderzoek in Nederland in toenemende mate ook voor vrouwelijke academici een interessant beroepsperspectief. Maar vergeleken met de rest van Europa is de interesse van jongeren voor een onderzoeksloopbaan in de bèta- en technische wetenschappen laag⁵¹. Als dat niet verandert, moeten we rekenen op toenemende immigratie van onderzoekers. Omgaan met wetenschappelijke kennis wordt een competentie die bij het uitoefenen van een beroep steeds meer gevraagd zal worden en dus ook in het onderwijs steeds meer een eigen plaats zal krijgen.

7.2 Streefbeeld en doelstellingen

Grenzen van het
weten verleggen

Onderzoek verlegt de grenzen van het weten, moet een uitdagende leeromgeving bieden voor de opleiding van studenten, en bijdragen aan economische groei en het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dit leidt tot de volgende strategische doelen.

Nu investeren in
jonge talenten...

Kwaliteit

Nederland moet zijn hoge wetenschappelijke kwaliteit vasthouden. Dat betekent nú investeren in jonge talenten. In 2010 zijn er naar verwachting ruim anderhalf maal zo veel onderzoekers nodig als nu, dus voor alles moeten we meer vrouwen interesseren en behouden voor het onderzoek.

Verder vraagt het fundamenteel onderzoek om meer ruimte voor nieuwe ideeën, en dus om meer armslag voor toponderzoekers. Ook de verwevenheid van onderzoek met onderwijs moet worden versterkt.

...onderzoeks-
middelen flexibeler
inzetten...

Doelmatigheid

Bestaande onderzoeksmiddelen moeten flexibeler worden ingezet om slagvaardig kennis op te kunnen bouwen over nieuwe sleuteltechnologieën. Grenzen tussen fundamenteel en toegepast onderzoek vervagen hier.

Private partijen moeten worden gestimuleerd om meer gebruik te maken van resultaten van publiek gefinancierd onderzoek in hun innovatiebeleid. Ten slotte zou er vanuit onderzoek meer bedrijvigheid gestart kunnen worden.

⁴⁹ Van Vucht Tijssen (2000).

⁵⁰ OESO (2001); Europese Commissie (2001).

⁵¹ Europese Commissie (2001).

...en meer multi-
disciplinair
onderzoek

Toegankelijkheid

Goed Nederlands onderzoek moet zich een positie kunnen verwerven in Europese netwerken. Daarnaast moeten onderzoekinstellingen meer samenwerken met bedrijven en beter inspelen op vragen van vakdepartementen. Daarvoor is meer inzet nodig op multidisciplinair onderzoek, omdat hier grote innovatiekansen liggen.

7.3 No-regret-maatregelen

Om de voorgaande doelstellingen te bereiken zijn drie verschillende beleidsopties uitgewerkt. Daaraan voorafgaand kunnen een aantal beleidsmaatregelen worden genomen die ongeacht de keuze voor één van de drie opties bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen. Het gaat om de volgende maatregelen:

transparantie
bevorderen

- ♦ De transparantie van het onderzoeksbestel moet worden vergroot⁵² om te kunnen beoordelen welk (verder) beleid nodig is. Er is meer inzicht nodig in de onderverdeling in budgetten en de besluitvorming over deze budgetten. Om wat voor onderzoek gaat het: nieuwsgierigheid gedreven, probleemgestuurd, fundamenteel, strategisch, toegepast? Wat zijn de resultaten in termen van kwaliteit en maatschappelijk rendement?

synergie tussen
particuliere sector
en publiek
onderzoek

- ♦ Wisselwerking tussen bedrijven en publiek onderzoek wordt bevorderd. De overheid gaat na hoe extra prikkels kunnen worden gegeven voor gezamenlijke kennisontwikkeling en het gebruik van onderzoeksresultaten. Daarbij speelt – waar mogelijk en zinvol – octrooiering⁵³ een belangrijke rol. Uitwisseling van onderzoekers tussen private en publieke onderzoeksector wordt gestimuleerd.

onderzoekers
moeten eigen
onderneming
kunnen opzetten

- ♦ Onderzoekers moeten worden uitgedaagd kennis uit onderzoek om te zetten in een eigen onderneming. Daarom zullen belemmeringen op het gebied van faillissementswetgeving en risicofinanciering voor deze groep worden weggenomen. Denkbaar is een startersfonds voor gevorderde studenten en jonge onderzoekers met ideeën over ontwikkeling van nieuwe producten en diensten, zo mogelijk in een eigen onderneming.

meer kansen voor
jonge, talentvolle
onderzoekers

- ♦ Bij gebleken effectiviteit van de Vernieuwingsimpuls wordt deze verder uitgebreid, waardoor nog meer talentvolle jonge onderzoekers kans krijgen een internationale loopbaan in het onderzoek op te bouwen. Verwacht wordt dat deze onderzoekers gemakkelijk zullen doorstromen naar universiteiten en onderzoeksinstituten als gevolg van de pensionering van oudere onderzoekers en de te verwachten toenemende vraag naar onderzoekers.
- ♦ In het verlengde van het vorige punt wordt aansluiting van de (top)masteropleidingen op (top)onderzoekscholen gestimuleerd. Dit is belangrijk met oog op het dreigende tekort aan onderzoekers. Zie ook Hoger Onderwijs paragraaf 5.3.2.

investeren in
Europese
netwerken

- ♦ De positie van goede Nederlandse onderzoekers in Europese netwerken kan worden versterkt door te investeren in internationale onderzoeksfaciliteiten op gebieden waar het onderzoek in Nederland sterk is. Onderzoekers krijgen extra middelen om een strategische samenwerking op te zetten met onderzoekers of groepen onderzoekers binnen de EU. Daarmee worden Nederlandse onderzoekers gepositioneerd voor deelname aan het Zesde Kaderprogramma.

⁵² RAND (2001b).

⁵³ Bij de uitwerking van deze maatregel wordt nader bezien hoe toekomstige netto-opbrengsten van octrooien ook ten goed kunnen komen aan subsidieverlener, instelling en onderzoeker. Cruciaal is dat in ieder geval (ook) de onderzoeker zélf een substantiële positieve incentive ontvangt, mede afhankelijk van eventuele rechten van de instelling.

7.4 Opties voor beleid

Er zijn drie opties uitgewerkt voor het onderzoeksbeleid voor de jaren tot 2010; mogelijkheden die elkaar overigens niet uitsluiten. Elk van de gepresenteerde opties veronderstelt een transparant bestuur op alle niveaus in het bestel:

- ♦ Meer armslag voor de beste onderzoekers: onderzoekers centraal (zie par. 7.4.1)
- ♦ Afrekenen op kwaliteit: instellingen centraal (zie par. 7.4.2)
- ♦ De samenleving stuurt mee: gebruikers centraal (zie par. 7.4.3)

Deze laatste optie leidt tot verdergaande samenwerking tussen wetenschaps- en innovatiebeleid. Daarom is zowel in de Verkenning Onderwijs en Onderzoek als in de Verkenning Economische Structuur hierover dezelfde redenering opgenomen.

7.4.1 Meer armslag voor de beste onderzoekers: de onderzoeker centraal

Overheid stimuleert
professionele
autonomie van de
onderzoekers...

Centraal in deze benadering staan de professionele autonomie van de onderzoeker en de rechtstreekse toekenning van geld op basis van kwaliteit of talent van de onderzoeker. Onderzoeksvoorstellen worden in onderlinge competitie gehonoreerd. De beoordeling is in handen van één of meer nationale of internationale onderzoeksorganisaties. De beste onderzoekers bepalen 'bottom-up' wat de wetenschappelijk uitdagende thema's zijn. Doel van deze benadering is meer ruimte te geven aan goede onderzoekers voor met name nieuwsgierig gedreven fundamenteel onderzoek en hierbij de beheerslast voor onderzoekers tot een minimum te beperken. Er bestaat vooraf geen vaste verdeling tussen wetenschapsgebieden.

...instellingen
ondersteunen
onderzoekers

De instellingen faciliteren de onderzoekers. Ze richten zich op wat onderzoekers nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen; ze concurreren met elkaar om de beste onderzoekers. Instellingen krijgen een basisfinanciering om deze faciliteiten te bieden. Geselecteerde onderzoekers kunnen hun onderzoek bij de instelling van hun keuze uitvoeren, binnen Nederland of binnen Europese netwerken van buitenlandse instituten of universiteiten die met Nederlandse instellingen samenwerken.

Eerste stappen

De tweede geldstroom wordt versterkt om met name de beste jonge onderzoekers de ruimte te geven voor een Europese onderzoekslaan. Ter indicatie: uitvoering van het door NWO ingediende Strategische Plan 2002-2006 zou een bedrag van ongeveer f 200 miljoen vergen. Daarnaast worden de NWO-subsidies opengesteld voor buitenlandse onderzoekers. Dat bevordert de kwaliteit en concurrentie. Voorwaarde is wel dat zij hun onderzoek in Nederland uitvoeren. Ook kunnen Nederlandse onderzoekers met geld van NWO in het buitenland hun onderzoek doen.

7.4.2 Afrekenen op kwaliteit: de instellingen centraal

Bekostiging wordt gekoppeld aan prestaties van instellingen...

De bekostiging van onderzoek aan universiteiten en onderzoeksinstituten wordt in deze strategie gekoppeld aan wetenschappelijke prestaties. De beoordeling is in handen van een orgaan op afstand van de overheid. Per gebied is differentiatie mogelijk. De overheid blijft eindverantwoordelijk. Kwaliteit wordt beoordeeld op basis van visitaties en internationale *peer review*.

...die zelf hun onderzoeksthema's kiezen

De instellingen kiezen de onderzoeksthema's. Ze houden daarbij rekening met de kwaliteit van het onderzoek en de onderzoekers in hun instelling, en met (inter)nationale kwaliteitsnormen. De instellingen spelen uit zichzelf in op de maatschappelijke vraag. De verwevenheid van onderzoek en onderwijs is een onderscheidend criterium voor de kwaliteit van de opleidingen in het universitaire onderwijs. Voor een effectieve beoordeling worden onderzoeks- en onderwijsmiddelen van de universiteiten geoormerkt.

In deze optie hebben universiteiten en instituten belang bij een goed en vooruitziend personeelsmanagement. De instelling spoort talentvolle studenten in een vroeg stadium van hun opleiding op en daagt ze uit een onderzoeksloopbaan op te bouwen. De universiteit biedt daarvoor goede arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Excellente onderzoekers zullen van hun instelling meer armslag krijgen om nieuw onderzoek te ontwikkelen.

Eerste stappen

- ♦ Minimaal 50% van de bekostiging wordt gekoppeld aan geleverde prestaties. Dit geldt zowel voor universiteiten als voor andere instellingen die zich in overwegende mate met fundamenteel onderzoek bezighouden.
- ♦ Prestatiecriteria worden geoperationaliseerd, evenals de wijze waarop deze worden gekoppeld aan de bekostiging.
- ♦ Onderzoeks- en onderwijsmiddelen van universiteiten worden geoormerkt.
- ♦ Deze prestatiebekostiging vereist de mogelijkheid tot flexibel opereren van de instellingen. De overheid onderzoekt de mogelijke belemmeringen (bijvoorbeeld op het gebied van wachtgeld) en spant zich in om deze belemmeringen weg te nemen.

7.4.3 De samenleving stuurt mee: gebruikers centraal

Oriëntatie op gebruikers versterken...

De drie eerste no-regret-maatregelen uit paragraaf 7.3 (transparantie, wisselwerking, ondernemen met onderzoek) vormen een belangrijke basis voor de optie die in deze paragraaf wordt beschreven. In aanvulling hierop bevat deze optie nog een aantal elementen die de oriëntatie op de gebruiker vergroten. Toegepast én fundamenteel onderzoek worden langs deze weg gestimuleerd.

...met subsidies en fiscale regelingen...

Subsidies en fiscale regelingen versterken bij gebruikers de oriëntatie op onderzoek en innovatie. In de bekostiging van universiteiten en onderzoeksinstituten worden prikkels ingebouwd – in navolging van Duitsland en Australië – gericht op kennistransfer naar bedrijven en maatschappelijke organisaties. Vraaggestuurde kennisontwikkeling kan verder worden bevorderd door

...en de derde geldstroom

gebruikersvouchers in te voeren, te besteden aan fundamenteel onderzoek bij universiteiten en onderzoeksinstituten.

Minstens zo belangrijk is de derde geldstroom: financiering door de afzonderlijke departementen, bedrijven of andere particuliere of publieke organisaties. Het kabinet zal voortaan van de vakdepartementen verlangen dat ze de vraag naar fundamenteel-strategische kennis voor hun sector expliciteren. Elk departement kiest hiervoor naar eigen inzicht een geschikte vorm van verkenningen. De overheid daagt NWO en andere onderzoeksorganisaties uit om – via hun beleidsplannen – op het terrein van het probleemgestuurde fundamenteel onderzoek verkenningen uit te voeren. Dit onderzoek wordt gefinancierd op basis van cofinanciering tussen betrokkenen: onderzoeksorganisatie, departementen, bedrijven, maatschappelijke organisaties.⁵⁴

Eerste stappen

- EZ en OCenW werken voorstellen voor de no-regrets ‘wisselwerking’ en ‘ondernemen met onderzoek’ uit tot een concept-actieprogramma.
- Departementen en verkenningenorganisaties vormen een permanent netwerk voor afstemming, en aanvullende initiatieven (waar nodig). Dit netwerk kan ook de kwaliteit van verkenningen bewaken. Bestaande expertise bij COS, en sectorraden en AWT wordt gebundeld om dit netwerk te faciliteren.
- Fundamenteel onderzoek wordt in de vorm van kennisketens uitgebouwd naar toegepast onderzoek en innovatie en vice versa. De bij onderzoek en innovatie betrokken departementen zullen hun instrumenten en budgetten (NWO, TNO, ICES-KIS, TTI's, IOP's) daartoe in onderlinge synergie inzetten.

7.5 Conclusies rol overheid

Optie 1: beste kansen op kwaliteit

Optie 1 – de onderzoekers centraal – levert de beste kansen op om de hoge wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek te behouden, meer ruimte te scheppen voor door nieuwsgierigheid gedreven fundamenteel onderzoek en jong talent op korte termijn een kans te bieden op een Europese loopbaan in het onderzoek. Deze optie draagt relatief weinig bij aan het vergroten van de toegankelijkheid van het onderzoek voor de samenleving. Als het gaat om toekomstige trends speelt deze optie goed in op de verwachte groei van de vraag naar onderzoekers in de komende jaren, maar er is geen rechtstreekse sturing vanuit de vraag naar kennis.

Optie 2: beste kansen op de opbouw van internationale netwerken

Optie 2 – de instellingen centraal – biedt evenals optie 1 grote voordelen als het gaat om het bevorderen van de kwaliteit van het onderzoek. Goed fundamenteel onderzoek is gebaat bij continuïteit en een sterke basisinfrastructuur. Uitwerking en invoering van deze optie vragen relatief veel tijd. Ook de doelmatigheid valt naar verwachting in deze optie redelijk te vergroten. Toegankelijkheid kan worden geregeld door deze in de beoordeling van onderzoek mee te nemen.

⁵⁴ Zie voor een vergelijkbare werkwijze het Strategisch Actieplan Genomics

Optie 3: beste
kansen op
ontsluiting van
nieuwe kennis

Optie 3 – de gebruiker centraal – vergroot de toegankelijkheid van het onderzoek. Ook de doelmatigheid van het onderzoek verbetert erdoor, omdat de resultaten van onderzoek optimaal gebruikt worden. Toponderzoekers zullen zich misschien minder aangesproken voelen, omdat zij vooral hun eigen onderzoeksideeën willen uitwerken. Er moet daarom wel voldoende ruimte blijven voor door nieuwsgierigheid gedreven onderzoek. Deze optie bevordert vooral de toegang tot nieuwe kennis op technologiegebieden die voor de samenleving belangrijk zijn.

Met een goed oog voor de relatieve voor- en nadelen van de verschillende opties is het mogelijk een balans te vinden door elementen uit de drie opties – gelijktijdig of na verloop van tijd – met elkaar te combineren.⁵⁵

⁵⁵ In opdracht van OCW en EZ levert RAND-Europe binnenkort een onderzoek af naar de vraag in welke richting de overheid zich zou kunnen begeven en welke precieze accenten of maatregelen daarbij het meest effectief zullen blijken.

8

Epiloog

Grote uitdagingen voor onderwijs en onderzoek

In deze verkenning zijn op scherpe wijze de keuzemogelijkheden voor het onderwijs en onderzoek in beeld gebracht. Dit maakt het mogelijk het maatschappelijk debat hierover te voeren en uiteindelijk tot afgewogen keuzes te komen voor de toekomst.

Duidelijk is dat wij de komende jaren voor grote opgaven staan als het gaat om onderwijs en onderzoek. Zonder een uitputtende opsomming te geven hebben we in deze verkenning de volgende vragen en thema's aan de orde gesteld:

- De voorschoolse educatie moet worden geïntensiveerd, zodat meer dan nu achterstanden zo vroeg mogelijk worden weggenomen. De vraag is wat de beste manier is om een landelijk dekkende voorziening voor voorschoolse educatie te realiseren en welke consequenties dat heeft voor de inrichting van het stelsel. Moet er één departement voor onderwijs en jeugd komen?
- Ruimte geven aan scholen voor variëteit en maatwerk, bijvoorbeeld in het curriculum, betekent minder ruimte voor gemeenschappelijk verplichte leerstof. Hoe ver kan en wil de samenleving daar in gaan, met het oog op het belang dat wordt gehecht aan sociale binding door gemeenschappelijke kennis, normen en waarden?
- De bestuurlijke drukte en uitvoeringslast in het funderend onderwijs moeten worden verminderd en het innovatief vermogen van de scholen moet worden versterkt. Wat betekent dat voor de taken en rollen van alle actoren: rijk, gemeenten, scholen, ouders, besturen, organisaties?
- De effectiviteit van het achterstandenbeleid moet beter in beeld gebracht worden door de meetbaarheid te vergroten en de doelen te concretiseren. De diverse geldstromen en regelingen voor zorg- en achterstandenbeleid moeten daarvoor worden geïntegreerd en de verantwoording over de besteding moet verbeteren. Waar komt het accent te liggen: bij de school of bij de gemeente?
- Na afronding van het programma Onderwijs on line moeten we volgende stappen zetten naar de integratie van ICT in het onderwijs. Hoe kan ICT het 'nieuwe leren' bevorderen en innovatie van het onderwijs versnellen?
- In het beroepsonderwijs moeten de onderwijsprogramma's beter aansluiten op de vragen van de deelnemers, arbeidsmarkt en maatschappij. Het gaat erom meer maatwerk en flexibiliteit te realiseren. Een eigen praktisch-pedagogische benadering is daarvoor onmisbaar. De kwaliteit van de mbo-examens moet hoger, en de kwalificatiestructuur flexibeler en helderder.
- Het hoger onderwijs kan beter inspelen op de diversiteit aan studenten – inclusief talenten uit het buitenland. Dit vraagt een grotere flexibiliteit en kwaliteitsdifferentiatie, waaronder meer mogelijkheden voor de beste studenten.
- Het rendement van beroepsonderwijs en hoger onderwijs moet verbeteren. Hetzelfde geldt voor de doorstroom binnen de beroepskolom.
- Waar in het beroepsonderwijs en hoger onderwijs op dit moment het accent ligt op aanbodfinanciering en aanbodsturing, is het aannemelijk ervan uit te gaan dat het accent meer komt te liggen op vraagsturing en vraagfinanciering.
- Om een volwaardige plaats in te (blijven) nemen in de maatschappij en op de arbeidsmarkt moeten alle Nederlanders kunnen leren op iedere leeftijd.

De vraag is of de overheid daar een faciliterende of juist meer sturende rol in zou moeten spelen.

- ♦ We moeten meer jonge en talentvolle onderzoekers weten te boeien en behouden voor een baan als onderzoeker. Bovendien moet de financiering van het onderzoek flexibeler worden, zodat we kwaliteit kunnen stimuleren en slagvaardiger kunnen inspelen op datgene wat wetenschappelijk interessant of maatschappelijk relevant is. Daarnaast verdienen onderzoekers die een eigen 'kennisbedrijf' willen opbouwen een stimulans.
- ♦ In alle sectoren – van voorschoolse educatie tot toponderzoek – moet duidelijk zijn welke kwaliteit, toegevoegde waarde en resultaten de instellingen realiseren. Die informatie moet toegankelijk zijn voor leerlingen, ouders, studenten en gebruikers van onderzoek. Ook zullen de instellingen sterker afgerekend moeten worden op resultaten.

Met deze opsomming zijn we er nog niet. Voorwaarde is dat instellingen beschikken over voldoende bekwaam personeel, goed materieel en een krachtig management.

Artikel 23 blijft het
ijkpunt bij aanpas-
singen in wet- en
regelgeving

Vernieuwingen in relatie tot de 'vrijheid van onderwijs'

Bestuurlijke en inhoudelijke vernieuwingen in het onderwijs, als gevolg van maatschappelijke trends en veranderende inzichten, leidden in het verleden tot vele aanpassingen in wet- en regelgeving. Ijkpunt daarbij was steeds artikel 23 van de Grondwet, dat de vrijheid van onderwijs en de overheidszorg voor het onderwijs verankert. Dat artikel stamt uit 1848, maar kreeg in 1917 zijn huidige vorm. Aanpassingen in wet- en regelgeving leidden veelvuldig tot een debat over de interpretatie van het artikel.

Hoe geven we een
hedendaagse invul-
ling aan de vrijheid
van onderwijs?

Het artikel als zodanig staat niet ter discussie; vrijheid van onderwijs is een belangrijk principe. Wel vragen allerlei actuele ontwikkelingen om een hedendaagse invulling daarvan. In deze verkenning is aangegeven dat het onderwijs als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen inhoudelijk én institutioneel voor grote veranderingen staat. Er ontstaat steeds meer behoefte aan variëteit, en waar voorheen het accent lag bij onderwijsaanbieders, komt in de moderne samenleving de vraag van ouders en leerlingen meer centraal te staan. De bestuurlijke visie van de overheid is beschreven in termen van ruimte, richting, rekenschap en resultaat. Ook de implementatie van die visie maakt vernieuwing van het instrumentarium noodzakelijk. De vraag is dan op welke wijze de trends en ontwikkelingen die deze verkenning schetst zich verhouden tot de vrijheid van onderwijs, zoals die in artikel 23 van de grondwet is gewaarborgd. Hoe kan dit artikel niet alleen goed worden beheerd, maar ook een inspirerende werking hebben in het licht van de grote vernieuwingen waar het onderwijs in het begin van deze nieuwe eeuw voor staat? De Onderwijsraad zou hiernaar een nadere verkenning kunnen doen en tot aanbevelingen kunnen komen.

Rol rijksoverheid

In de voorgaande hoofdstukken zijn diverse opties voor beleid geschetst. Eén vraag loopt als rode draad door alle opties heen: waarvoor is de rijksoverheid nu wel en niet verantwoordelijk?

OCenW 2010: een
ministerie van
leren en kennis?

Daarnaast speelt voor de rijksoverheid een andere belangrijke vraag. We hebben gezien dat de lerende meer en meer centraal komt te staan. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop een ministerie als OCenW het veld tegemoet treedt. Hoe zal dat in de toekomst gaan? Blijft OCenW het ministerie van gesubsidieerde onderwijs- en onderzoeksinstituten of wordt het het ministerie van leren en kennis? Dit is misschien wel de meest fundamentele vraag in deze verkenning. Zij markeert de grote omslag die de komende jaren aan de orde is, de omslag naar grenzeloos leren.

Lijst van geraadpleegde literatuur

AFF (2001)

Toekomstverkenning Primair Onderwijs.

AWT (1999)

Vitaliteit en Kritische massa.

AWT/Onderwijsraad (2001)

Hogeschool van kennis. Kennisuitwisseling tussen beroepspraktijk en hogescholen.

Bronneman-Helmers, H.M. (1999)

Scholen onder druk: op zoek naar de taak van de school in een veranderde samenleving, SCP-rapport.

CBS (2000)

Enquête Beroepsbevolking.

Center en IVA (1999)

Arbeidsmarkttramingen BVE 1999-2010.

Chapman, B.J. (1997)

'Conceptual issues and the Australian experience with income contingent charges for higher education,'. In: *The Economic Journal*, 107 , 738-751.

Cheps/CPB (2001)

Higher Education Reform: Getting the incentives right.

Commissie Boekhoud (2001)

Doorstroomagenda beroepsonderwijs.

CPB (2001)

Achterblijvers in de kenniseconomie (concept maart 2001).

Deloitte & Touche (2001)

De kwaliteit van de fysieke leeromgeving van het VMBO.

Deloitte & Touche ICS (2000)

Apparatuur monitor 2000 in de bve-sector.

Europese Commissie (2001)

Towards a Knowledge based Society. Discussie-document voor de informele Ministerraad van maart 2001.

EZ/MDW-scholing (2001)

Doelmatigheid van de scholingsmarkt.

EZ/MDW-rapport (2001)

Vouchers en persoonsgebonden budgetten.

- Heckman, James J. (1999).
Policies to foster Human Capital. Aaron Wildavsky Forum University of California at Berkeley.
- HBO-raad, BVE-raad, WVO, VSWO en Colo (2001)
Naar een herwaardering van beroepsonderwijs en scholing.
- Hofman, A. e.a.(2001)
Studentenmonitor 2000. OCenW.
- Houtkoop, W.A. (2001)
De postinitiële markt. Max Goote Kenniscentrum.
- Huizinga, H.P. (ed.) (jaar?)
Belastingherziening in het Fin de Siècle, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Utrecht: Lemma, pp. 43-66.
- Inspectie van het Onderwijs (2001)
Onderwijsverslag over 2000.
- IVA (1999)
Arbeidsmarktramingen BVE 1999- 2010. Beleidsonderzoek Arbeidsvoorwaarden en Beroepskwaliteit Onderwijspersoneel 29.
- Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (2001)
De nieuwe JOB-Norm.
- KPMG (2001)
Scenario's voortgezet onderwijs in 2010.
- Leseman, P.P.M. (1999)
Effecten van voor- en vroegschoolse educatieve centrumprogramma's
- Leseman , P.P.M. en A. Veen. J. Roeleveld (2000)
Evaluatie van Kaleidoscoop en Piramide: Eindsrapportage, SCO-rapport 576.
- Ministerie van AZ (2000)
Ambitieniveau van de verkenningen, notitie november 2000
- Ministerie van AZ (2001)
(zonder titel), brief van de secretaris-generaal van het Ministerie van AZ, 3 juli 2001
- NOWT (2001)
Wetenschaps- en technologie-indicatoren 2000. OCenW
- Oberon, OCenW, VWS & VNG (2001)
Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2001.

OCenW (1999)

Wie oogsten wil, moet zaaien; Wetenschapsbudget 2000

OCenW (2000)

Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000.

OCenW (2000)

Koers BVE: perspectief voor het middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

OCenW(2001)

Managementrapportage 2000.

OECD (1999)

Early Childhood Education and Care Policy in the Netherlands (1999).

Background report to the OECD-project 'thematic review of early childhood education and care policy'.

OESO (1999)

Employment Outlook.

OESO (2001a)

Education at a Glance.

OESO (2001b)

Main Science and Technology indicators.

OESO (2001c)

Final report on the OECD growth project 2001

Onderwijsraad (1998)

Voorschools en buitenschools

Ramaekers, G.W.M. en Huijgen, T.G. (2000)

De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs.
HBO-Raad.

RAND-Europe (2001a)

Aandacht voor de toekomst van het wetenschappelijk onderzoek, focusgroepen.

RAND-Europe (2001b)

Aandacht voor de toekomst van het wetenschappelijk onderzoek in een onzekere toekomst.

ROA (2000)

Hoe computerisering de arbeidsmarkt verandert: de feiten op een rij vanuit een nieuw raamwerk.

ROA (2001a)

Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

ROA (2001b)

Transitie van opleiding naar werk van afgestudeerden in het hoger onderwijs in 12 landen.

Schraven, J.H. (2000)

Investeren in het beroepsonderwijs. VNO-NCW.

SER (2000)

Sociaal Economisch Beleid 2001-2004, 8.

SER (2001)

Koers BVE, advies over de voortgang in de vernieuwing van het middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

STAR (2001)

Werk maken van employability-beleid.

Stichting van de Arbeid (2000)

Meer prioriteit voor het beroepsonderwijs.

Stuurgroep Evaluatie WEB (2001)

De WEB: naar eenvoud en evenwicht.

Stuurgroep Impuls Beroepsonderwijs en Scholing (2001)

Naar een stevig fundament voor de kennissamenleving.

Tijssen en Van Wijk (1999).

'In search of the European Paradox'. In: *Research Policy*, 28.

Van Vucht Tijssen (2000)

Talent voor de Toekomst, Toekomst voor talent.

Wijnbergen, S. van (1998)

Fiscaliteit, onderwijs en inactiviteit. Uitgave in het kader van de Preadviezen Koninklijke Vereniging voor Staatshuishoudkunde.

Strategisch Actieplan Genomics (2000)