

EUROPESE RICHPUNTEN
advies



EUROPESE RICHPUNTEN VOOR HET NEDERLANDSE ONDERWIJS

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Europese richtpunten voor het Nederlandse onderwijs; de bijdrage van onderwijs aan een sterke nationale en internationale kenniseconomie* uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20030153/741, mei 2003.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2003.

ISBN 90-77293-05-1

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

EUROPESE RICHPUNTEN VOOR HET NEDERLANDSE ONDERWIJS

**De bijdrage van onderwijs aan een sterke nationale en
internationale kenniseconomie**

ONS KEUWERK
OR 20030153/741

UW KEUWERK

CONTACTPERSOON

DOORRIESNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 25 april 2003

ONDERWERP
Europese richtpunten voor het
Nederlandse onderwijs

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Mevrouw de Minister,

In Uw brief van 20 februari 2003 verzocht U de Onderwijsraad een advies uit te brengen over het *Benchmarkvoorstel* van de Europese Commissie. Deelvragen zijn onder meer het oordeel van de raad over de open coördinatiemethode, hoe de raad denkt over het stellen van doelstellingen in het kader van *Benchmarks* en de verhouding van de doelstellingen in het *Benchmarkvoorstel* ten opzichte van nationale beleidsprioriteiten.

Met genoegen biedt de raad U hierbij zijn advies aan. De raad is positief over het gebruik van 'onderwijsrichtpunten' ('Benchmarks'). Wel zijn er enkele methodologische randvoorwaarden en verdient het aanbeveling om een 'voortgangsmaat' te ontwikkelen om zo de uitgangspositie van elke lidstaat goed in beeld te brengen. De raad vindt dat aan de eerder uitgesproken doelstelling om tot de kenniseconomische top van Europa te behoren moet worden vastgehouden, maar dat vereist extra impulsen.

Met name zal geïnvesteerd moeten worden in het vergroten van de aantallen studenten en beroepsbeoefenaren in het technische en exacte domein. Ook ten aanzien van de andere voorgestelde richtpunten is aanhoudende zorg nodig, zodat Nederland zijn positie kan handhaven of waar mogelijk verbeteren. Aan de vijf richtpunten voorgesteld door de Europese Commissie, zou een zesde kunnen worden toegevoegd: over het niveau van de basisvaardigheden van werknemers. Een dergelijk richtpunt is belangrijk voor het functioneren in een kennissamenleving.

Nederland zou het voorzitterschap van de Europese Unie in 2004 kunnen benutten om vanuit een positieve benadering verdere doelstellingen te formuleren voor de ontwikkeling naar een kennismaatschappij.

ONDERWIJSraad

NASSAULAAN 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 310 00 00
FAX 070 356 14 74
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

OIS KENNEMER

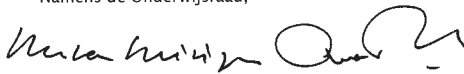
OR 20030153/741

Pagina 2

ONDERWIJS **raad**

In samenhang daarmee zou de Onderwijsraad kunnen adviseren over de huidige en toekomstige invloed van de Europese Unie op het Nederlandse onderwijsbeleid en de Nederlandse onderwijsregelgeving.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter

drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

1	Onderwijs in Europa vergeleken	9
1.1	De Europese agenda: meest concurrerende kenniseconomie in 2010	9
1.2	Het systeem van Europese vergelijking	11
1.3	Adviesvraag en opbouw advies	14
2	Europese onderwijsrichtpunten in het licht van Lissabon en nationale beleidsprioriteiten	16
2.1	Enkele kanttekeningen bij het gebruik van richtpunten	16
2.2	Gewenste accenten bij Europese onderwijsrichtpunten: investeren in techniek, consolideren wat sociaal kapitaal betreft	18
2.3	Randvoorwaarde bij het nastreven van onderwijsrichtpunten: integrale beleidsvorming	20
2.4	Europese onderwijsrichtpunten en nationale beleidsprioriteiten	21
3	Aanbevelingen	26
	Literatuur	32
	Bijlage	35
Bijlage 1	Adviesaanvraag	B.1-36

1 Onderwijs in Europa vergeleken

De Europese Unie (EU) heeft in 2000 een ambitieuze agenda vastgesteld in Lissabon. Europa moet de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld worden, leidend tot duurzame groei, meer werkgelegenheid en een hechtere sociale cohesie. Onderwijs is, naast werkgelegenheids-, macro-economisch en sociaal beleid, een belangrijk middel om deze ambitie te realiseren. Het voorstel van de Europese Commissie om 'richtpunten' ('benchmarks') voor het onderwijs vast te stellen voor 2010, zoals het vergroten van het aantal afgestudeerde bètawetenschappers, vormt een concrete uitwerking van de Lissabon-ambitie. Dit advies gaat in op de voorgestelde richtpunten voor onderwijs, waarop de Europese lidstaten zich onderling willen vergelijken. Daarnaast positioneert het advies het Nederlandse onderwijsbeleid ten opzichte van het Europese onderwijsbeleid.

Paragraaf 1.1 schetst het brede, kenniseconomische kader waarbinnen de onderwijsrichtpunten gezien moeten worden. De richtpunten vloeien voort uit eerder vastgestelde doelstellingen van de Europese Raad (regeringsleiders en staatshoofden) en van de Europese onderwijsministers. Paragraaf 1.2 beschrijft het systeem van Europese vergelijking, welke richtpunten de Europese Commissie kiest en waarom zij deze set van richtpunten kiest. Paragraaf 1.3 geeft de adviesvragen en de opbouw van het advies weer.

1.1 De Europese agenda: meest concurrerende kenniseconomie in 2010

Lissabon-strategie

"In een uitgebreide Unie moet meer geïnvesteerd worden in kennis en moeten de voorwaarden worden geschapen waarin bedrijven innovatie kunnen omzetten in groei en werkgelegenheid. Als de Unie tegelijk de hervorming van de product-, diensten-, kapitaal- en arbeidsmarkten kan versnellen, zijn er goede vooruitzichten op middellange termijn voor de productiviteit en meer en betere banen. Door alle aspecten van de kennisketen te stimuleren, van basisonderwijs tot hoogtechnologisch onderzoek, van financiering tot 'knowhow' in de bedrijven, kan de Unie de innovatie opdrijven. Ze kan de schepping van arbeidsplaatsen versnellen, de traditionele industrieën moderniseren en tegelijk de toekomstgerichte industrieën — van levenswetenschappen tot milieutechnologie — veilig stellen. Ze kan ideeën en technologie aanwenden op een manier die de cohesie versterkt, de druk op het leefmilieu verlicht en grotere kansen biedt voor een actieve deelname aan de samenleving." (Europese Commissie, 2003b, p.11).

Bovenstaande passage omschrijft de zienswijze van de Europese Commissie op het bereiken van de doelstelling die de Europese Raad in 2000 in Lissabon afgesproken heeft: Europa in 2010 tot de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te maken. Het uitgangspunt is dat de kenniseconomie bijdraagt aan duurzame groei, meer werkgelegenheid en een hechtere sociale cohesie. Onderwijs draagt bij aan een sterke nationale en internationale kenniseconomie.

De Europese Commissie stelt dat de toegevoegde waarde van de Lissabon-strategie schuilt in een brede, gecoördineerde benadering waarbij de verschillende terreinen (zoals werkgelegenheid, economie en onderwijs) elkaar versterken. De belangrijkste uitdagingen die voortvloeien uit het strategische doel van Lissabon houden duidelijk verband met de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt kan echter niet los worden gezien van de bijdrage die onderwijs en beroepsopleidingen aan de kenniseconomie leveren. Uit onderzoek blijkt dat het hoge sociale rendement van investeringen op onderwijsgebied zorgt voor minder uitgaven op andere terreinen, zoals werkloosheids- en andere uitkeringen, pensioenen, sociale verzekering en gezondheidszorg¹.

De strategie van Lissabon wordt ondersteund door een uitgebreide set structurele indicatoren die de kenniseconomische prestatie van de lidstaten op zes gebieden weergeven: algemene economische prestaties, werkgelegenheid, onderzoek en innovatie, economische hervormingen, sociale samenhang en milieu. Deze indicatoren heeft de Europese Raad tijdens de bijeenkomst in Stockholm in 2001 vastgesteld. De structurele indicatoren voor de kenniseconomie bevatten ook onderwijsindicatoren, zoals de publieke uitgaven aan onderwijs, het percentage voortijdige schoolverlaters, het percentage deelnemers aan 'een leven lang leren', het aantal afgestudeerden en promovendi in wetenschap en techniek en de uitgaven aan 'Research & Development' (R&D).

Het EU-beleid gericht op versterking van de kenniseconomie kent dus meerdere pijlers, zoals economisch beleid, sociaal beleid en onderwijsbeleid. "Uitvoering van deze strategie is van essentieel belang, maar vormt een grote uitdaging. De beleidsmakers moeten grote aandacht besteden aan de interactie van de verschillende dimensies en erop letten dat aandachtspunten op korte termijn niet tot 'lapwerkoplossingen' leiden die vooruitgang naar doelstellingen op langere termijn belemmeren." (Europese Commissie, 2003b, p. 43). Voor onderwijs en voor de voorgestelde onderwijsrichtpunten betekent dit, dat deze binnen de bredere doelstelling van de Lissabon-strategie dienen te passen. Dit vereist coördinatie en overleg tussen de verschillende betrokken bewindsleden (onder andere van Onderwijs, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), zowel internationaal als nationaal.

Centrale doelstellingen voor het onderwijs

De Europese Raad nodigde de onderwijsministers uit in te stemmen met concrete doelstellingen voor onderwijs- en opleidingsstelsels.

Op basis van een voorstel van de Commissie werden door de Europese onderwijsministers drie strategische doelstellingen voor onderwijs voorgesteld en door de Europese Raad vastgesteld:

- hogere kwaliteit en grotere effectiviteit van de onderwijs- en opleidingsstelsels in de EU;
- grotere toegankelijkheid van de onderwijs- en opleidingsstelsels; en
- het binnenhalen van de maatschappij in de onderwijs- en opleidingsstelsels.

Tijdens een volgende ronde in Barcelona in 2002 zijn deze drie doelstellingen nader uitgewerkt in het *Gedetailleerde werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen*

¹ Zie het door het EU gefinancierde project Public funding and returns on education-PuRE (2002) en Groot & Maassen van den Brink (2003).

voor de onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa. Hierin zijn dertien subdoelstellingen opgenomen. De subdoelstellingen betreffen bijvoorbeeld het verbeteren van onderwijs en opleiding voor onderwijsgeevenden en opleiders, het ontwikkelen van vaardigheden voor de kennismaatschappij, het steunen van actieve participatie in de maatschappij, het aantrekkelijker maken van leren en het ontwikkelen van ondernemersgeest.

Per doelstelling is er een werkgroep die indicatoren ontwikkelt om vooruitgang kwalitatief te kunnen meten. Deze kwaliteitsindicatoren vormen de bouwstenen voor de vergelijkende rapporten. Jaarlijks gaat de Europese Commissie in een *Voortgangsdokument* na in hoeverre er progressie is in het bereiken van de richtpunten. De richtpunten zijn bedoeld om concrete doelstellingen voor de afzonderlijke lidstaten vast te leggen. Daarnaast zullen de lidstaten ervaringen uitwisselen om van elkaars 'goede praktijken' te leren. Gepland is dat de Europese onderwijsministers de voorgestelde richtpunten in mei 2003 vaststellen. Ze worden dan opgenomen in het tussentijdse verslag voor de Europese top in het voorjaar van 2004. Op basis van de afspraken opgenomen in het gezamenlijke gedetailleerde werkprogramma uit 2002 zullen de lidstaten ook voorstellen doen voor nationale onderwijsrichtpunten.

1.2 Het systeem van Europese vergelijking

Open coördinatiemethode

De methode die de EU gebruikt om prestaties tussen landen te vergelijken, is de 'open coördinatiemethode'. Deze methode past de EU al toe bij het sociale beleid van de lidstaten, zoals werkgelegenheidsbeleid en modernisering van pensioenen. De methode zal nu ook worden toegepast op het onderwijsbeleid. Open coördinatie heeft een intergouvernementeel karakter.

De Europese Commissie heeft een rol bij het opstellen van de richtpunten en bij de periodieke 'monitoring'. Het is echter de Europese Raad die de grote beleidslijnen bepaalt.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) kenmerkt de open coördinatiemethode als volgt (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003, p. 39):

- het is een combinatie van nationale aanpassing en Europese samenwerking;
- het vindt plaats binnen de kaders van de EU, waarbij de Europese Raad en de lidstaten de belangrijkste betrokken actoren zijn en de betrokkenheid van de Europese Commissie kan variëren; noch het Europese Parlement noch het Hof van Justitie spelen een rol;
- de samenwerking is niet bindend;
- alle lidstaten nemen er doorgaans aan deel (maar differentiatie is niet uitgesloten); en
- beslissingen komen tot stand op basis van consensus.

Bij de open coördinatiemethode bepalen en evalueren de lidstaten gezamenlijk hun beleidsdoelstellingen. De methode is gebaseerd op onderlinge druk ('peer pressure'), waarbij de lidstaten naar eigen inzicht de Europese doelstellingen kunnen vertalen naar nationaal beleid.

Methode van meten

Het stellen van Europese doelen op bepaalde onderwijsterreinen is niet nieuw. In verschillende communautaire beleidsdocumenten van de Europese Raad zijn al doelstellingen vermeld, bijvoorbeeld in de actieplannen over 'eLearning' en 'eEurope 2002 en 2005', in het actieplan over vaardigheden en mobiliteit en in de mededeling *Meer onderzoek voor Europa – Op weg naar 3% van het BBP*.

De Europese Commissie bedoelt met de term 'benchmark' (richtpunt) een concrete doelstelling die het mogelijk maakt om vorderingen te meten. De term 'benchmarking' wordt daarnaast gebruikt voor de presentatie van vergelijkbare gegevens om het relatieve prestatieniveau van individuele landen in de EU, of ruimer genomen in Europa, vast te stellen. Waar mogelijk wordt de vergelijking gemaakt op wereldschaal, met de Verenigde Staten en Japan als vergelijkingspunten.

Voor elk richtpunt worden gegevens gebruikt van het gemiddelde van de vijftien EU-lidstaten en van het gemiddelde van de drie best presterende lidstaten (Europese Commissie, 2002a). In schema ziet dit er als volgt uit:

Indicator	Huidige niveaus			Vooruitgang		Richtpunten	
	EU-gemiddelde	Gemiddelde van de drie best presterende EU-landen	VS en Japan	Tot 2004	Tot 2010	Voor 2004	Voor 2010

Voorgestelde Europese richtpunten

De Europese Commissie stelt vijf richtpunten voor onderwijs voor om de voortgang van de afzonderlijke lidstaten te meten. Deze richtpunten zijn gerelateerd aan de best presterende EU-landen op een bepaalde indicator. De raad geeft hieronder bij elk richtpunt de positie van Nederland aan, waar mogelijk zowel ten opzichte van het EU-gemiddelde als van het gemiddelde van de drie best presterende EU-landen. De genoemde percentages zijn afkomstig van de Europese Commissie (2002a).

	Europese richtpunten voor onderwijsbeleid	Positie Nederland ten opzichte van Europa
1	In 2010 moeten alle lidstaten het aantal voortijdige schoolverlaters hebben gehalveerd, om een EU-gemiddelde van 10% of minder te bereiken. Als referentiejaar geldt het jaar 2000. Dit is een al in het jaar 2000 door de Europese Raad van Lissabon uitgesproken doelstelling.	In Nederland was het percentage voortijdige schoolverlaters 15,5% in 2000 en 15,3% in 2001. Het EU-gemiddelde was in 2000 19,7% en in 2001 19,4%. Het gemiddelde van de drie best presterende EU-landen was 10,3% in 2001.
2	In 2010 zullen de lidstaten het niveau van de onbalans tussen vrouwelijke en mannelijke afgestudeerden ('bachelors') in de exacte en technische vakken hebben gehalveerd, waarbij het totaal aantal afgestudeerden in deze vakken significant zal zijn gestegen. Als referentiejaar geldt 2000.	In Nederland is het aantal afgestudeerde vrouwen in exacte vakken in de periode 1993–2000, in tegenstelling tot de andere lidstaten, juist met 10% gedaald. Voor Nederland is de verhouding tussen het aantal vrouwelijke en mannelijke afgestudeerden in de bèta-wetenschappen binnen de EU het ongunstigste. Ook het totaal aantal bèta-afgestudeerden is in Nederland over deze periode gedaald. Op dit punt ligt Nederland binnen Europa en ten opzichte van Japan en de VS ver achter.
3	In 2010 moeten de lidstaten ervoor zorgen, dat het gemiddelde percentage van 25-64-jarigen in de EU met ten minste een voltooide opleiding in het hoger secundair onderwijs 80% of meer bedraagt.	In 2001 was dit voor Nederland 68,4%. Het EU-gemiddelde was in 2001 65,7%. Het gemiddelde van de drie best presterende EU-landen was in dat jaar 82,7%.
4	In 2010 zal het percentage laagscorende vijftienjarigen in lezen, wiskunde en exacte wetenschappen in elke lidstaat moeten worden gehalveerd, vergeleken met het jaar 2000.	Nederland scoort hier momenteel al erg goed (zie Wijnstra, 2001; OECD, 2002b en 2002c).
5	In 2010 moet in de EU het gemiddelde percentage deelnemers aan een opleiding in het kader van een leven lang leren ten minste 15% van de 25-65-jarigen bedragen en in geen enkele lidstaat lager zijn dan 10%.	Nederland scoort 16,3% in 2001. Het EU-gemiddelde in 2001 is 8,4%. Het gemiddelde van de drie best presterende landen is 19,6% in 2001.

Naast deze richtpunten nodigt de Europese Commissie de lidstaten uit bij te dragen aan het bereiken van een jaarlijks significante groei in de investeringen in menselijk kapitaal. Ze vraagt de lidstaten om hier zelf een doelstelling voor op te stellen en deze aan de Europese Raad van Ministers van Onderwijs en aan de Commissie mee te delen.

De Europese Commissie kiest voor bovenstaande richtpunten, omdat op EU-niveau expliciet kwantitatieve doelstellingen zijn bepaald door de Europese Raad (bijvoorbeeld voor voortijdige schoolverlaters). Daarnaast zijn ze essentieel voor de drie strategische doelstellingen en voor het overkoepelende beginsel van een leven lang leren. De richtpunten zijn afgeleid uit de dertien subdoelstellingen in het *Gedetailleerde werkprogramma*. De Commissie heeft de mogelijkheid onderzocht om de voorgestelde Europese richtpunten om te zetten in richtpunten op nationaal niveau, met name om rekening te houden met grote verschillen in de prestaties van de verschillende lidstaten. Om redenen van subsidiariteit (als de lidstaten het kunnen moeten de lidstaten het doen), maar ook omdat ze van mening is dat alle lidstaten gemobiliseerd moeten blijven rond de ambitieuze doelstellingen die door de Europese Raad zijn vastgesteld, heeft de Commissie ervoor gekozen dat niet te doen.

De voorgestelde richtpunten leveren een forse inspanningsplicht op voor de lidstaten: "lidstaten met een laag prestatieniveau [zullen] een aanzienlijk grotere inspanning moeten leveren dan andere lidstaten om de gemeenschappelijke Europese benchmarks te halen. Het is eveneens duidelijk dat lidstaten die reeds goed presteren op een bepaald gebied, belangrijke inspanningen zullen moeten leveren om nog verdere vooruitgang te boeken." (Europese Commissie, 2002a, p. 8).

1.3 Adviesvraag en opbouw advies

Dit advies gaat in op de voorgestelde Europese richtpunten voor onderwijs. Daarnaast bespreekt de raad in meer algemene zin de positie van het Nederlandse onderwijsbeleid in relatie tot het Europese onderwijsbeleid. Uitgangspunt hierbij is de bijdrage die onderwijs aan een sterke nationale en internationale kenniseconomie kan leveren.

Adviesvraag

De adviesaanvraag van de minister van Onderwijs bestaat uit de volgende deelvragen:

1. *Hoe oordeelt de Onderwijsraad over de wijze waarop de Commissie blijkens deze voorstellen invulling wil geven aan de open coördinatiemethode en over het stellen van doelstellingen in het kader van 'benchmarks'?*
2. *Hoe verhouden, globaal gezien, de doelstellingen van dit Benchmarkvoorstel zich met elkaar en tot de doelstellingen die op deze gebieden door het Ministerie van OCenW nationaal geformuleerd zijn voor het Nederlandse onderwijsbeleid? Hoe oordeelt de Raad over de wijze van vaststelling of de doelstellingen zijn gehaald, over de methode van meten en over de verhouding daarvan tot onze nationale aanpak?*
3. *Doet dit voorstel voldoende recht aan de uitgangspositie van elk land afzonderlijk?*
4. *Zou het zinvol zijn om, naast de bereikte resultaten na een zekere periode, ook de vooruitgang die tijdens die periode bereikt is weer te geven?*

5. *Bevordert/belemmert het Nederlandse onderwijssysteem, met zijn typische vrijheid van inrichting van het onderwijs in vergelijking met andere EU-lidstaten, het al dan niet behalen van de kwantitatieve doelstellingen die hier genoemd worden?*

Opbouw advies

Hoofdstuk 2 bevat de kern van het advies. Aan de orde komen:

- enkele kanttekeningen bij het gebruik van onderwijsrichtpunten ('benchmarks');
- accenten die Europa zou moeten kiezen binnen de onderwijsrichtpunten;
- de noodzaak van beleidsafstemming tussen verschillende departementen; en
- de betekenis per voorgesteld richtpunt voor nationale beleidsprioriteiten.

Hoofdstuk 3 bevat de concrete antwoorden op de adviesvragen en de aanbevelingen en is daarmee tegelijkertijd de samenvatting van het advies.

2 Europese onderwijsrichtpunten in het licht van Lissabon en nationale beleidsprioriteiten

De voorgestelde Europese onderwijsrichtpunten moeten in breed perspectief worden gezien: tegen de achtergrond van de kenniseconomie en met aandacht voor sociale cohesie. Dit betekent voor het nationale beleid enerzijds een focus op de 'bovenkant', waarbij bijvoorbeeld gestreefd wordt naar het vergroten van het aantal afgestudeerden in de exacte wetenschappen. Anderzijds mag de aandacht voor de 'onderkant' niet verslappen; hierbij kan gedacht worden aan het terugdringen van schooluitval en het nemen van maatregelen tot verhoging van de basisvaardigheden van de bevolking. Afstemming tussen verschillende departementen is een randvoorwaarde voor het effectief nastreven van de Lissabon-doelstelling.

Paragraaf 2.1 bevat enkele kanttekeningen bij het gebruik van richtpunten voor een vergelijking tussen landen. Paragraaf 2.2 analyseert hoe de voorgestelde richtpunten zich verhouden tot de centrale Lissabon-doelstelling: een sterke kenniseconomie. Paragraaf 2.3 gaat over de benodigde beleidsafstemming tussen verschillende departementen. Paragraaf 2.4 beschrijft per onderwijsrichtpunt de positie van Nederland en de te ondernemen acties.

2.1 Enkele kanttekeningen bij het gebruik van richtpunten

Voor een goede vergelijking tussen landen is het van belang dat de richtpunten duidelijk en meetbaar zijn. Richtpunten voor Europese vergelijking op sociaal en werkgelegenheidsgebied kennen al een langere geschiedenis. De WRR (2003, p. 109-110) bespreekt een aantal methodologische eisen die ook voor richtpunten op onderwijsgebied gelden. Ze moeten:

- de essentie van een beleidsprobleem weergeven en een geaccepteerde normatieve interpretatie hebben;
- robuust en statistisch valide zijn;
- beleidseffecten in de tijd laten zien die niet manipuleerbaar zijn;
- vergelijkbare situaties weergeven als vergelijkingen tussen landen worden gemaakt;
- relatief eenvoudig en zonder al te veel kosten te meten zijn; en
- zo transparant mogelijk zijn en idealiter door burgers begrepen kunnen worden.

Behaalde scores op indicatoren geven niet zonder meer aanwijzingen voor het te voeren beleid. Het Centraal Planbureau (CPB) bespreekt verschillende redenen waarom een lage score op een indicator niet altijd hoeft te wijzen op slechte prestaties van een land (Centraal Plan Bureau, 2002, p. 34). Zo heeft een recent overzicht van onderwijsuitgaven van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in ons land de aandacht getrokken, omdat het percentage hoger opgeleiden in de leeftijdsgroep 25-34-jaar in Nederland veel lager zou zijn dan in de ons omringende landen. Nadere analy-

se leert echter dat dit beeld sterk vertekend wordt door het relatief grote aandeel kortdurende studies (twee of drie jaar) in de cijfers voor het buitenland.

Dergelijke problemen bij internationale vergelijking zijn echter grotendeels oplosbaar. Zo kan een nadere analyse van de situatie in de verschillende landen duidelijk maken of vergelijkbare situaties worden weergegeven. De publicaties van de OESO hebben voor verschillende indicatoren al tot dergelijke analyses geleid. Brandsma (2002) en Van der Velden et al. (2002) onderzoeken bijvoorbeeld de betekenis van de Nederlandse startkwalificatie (niveau-2 van het middelbaar beroepsonderwijs, mbo) en laten zien dat de internationale vergelijking op dit punt verbeterd kan worden. Nederland komt momenteel te ongunstig uit die vergelijking, omdat de niveau-2-opleidingen niet als voltooide opleidingen in het hoger secundaire onderwijs gezien worden. Opleidingen van vergelijkbaar niveau in Engeland en Frankrijk daarentegen worden door de OESO wel als voltooid erkend. Een werkgroep van de Europese Commissie buigt zich momenteel over de bruikbaarheid en vergelijkbaarheid van de indicatoren (Europese Commissie, 2003c).

Verder kunnen vergelijkingen tussen landen onbedoelde effecten tot gevolg hebben, zoals ontwijkend en risicomijdend gedrag (zie ook Dijkstra et al., 2001). Van ontwijkend gedrag is sprake als landen andere indicatoren voorstellen of de indicatoren aanpassen, omdat ze ongunstige resultaten op de vastgestelde richtpunten behalen. Daarnaast kan het gebruik van indicatoren in betekenis afnemen door risicomijdend gedrag. Landen aan de top worden niet geprikkeld tot verdere verbetering en landen onderaan kopiëren oplossingen en zoeken niet naar effectievere oplossingen die bij de nationale context passen. Tot slot bestaat de mogelijkheid dat landen zich concentreren op het bereiken van de afgesproken doelstellingen, waardoor ze andere nationale beleidsdoelstellingen uit het oog verliezen. Dergelijke effecten vragen om aandacht bij de vormgeving van het nationale beleid, maar zijn geen reden om af te zien van internationale vergelijking.

De Europese Commissie onderkent zelf ook dat enige voorzichtigheid geboden is bij internationale vergelijking. De mededeling *Kiezen om te groeien* uit 2003, met een tussentijdse rapportage over de vorderingen in het kader van Lissabon, bevat een grafiek getiteld "Hoe vaak een lidstaat behoort tot de groep van drie best/slechtst presterende landen voor de structurele indicatoren". Een aantal opmerkingen bij deze grafiek zijn van belang (Europese Commissie, 2003b, p. 32):

- de grafiek geeft een statisch beeld van de situatie en houdt geen rekening met de verschillende vertrekpunten;
- de grafiek geeft evenmin een beeld van de sterke groei en vooruitgang die landen als Griekenland, Portugal en vooral Ierland en Spanje de laatste jaren hebben doorgemaakt; deze landen zijn bezig hun achterstand op de best presterende landen van de Unie in te lopen; en
- de grafiek mag niet worden opgevat als een maatstaf voor de prestatie van een land; de indicatoren verschillen onderling sterk en het bij elkaar optellen van de resultaten is geen basis voor onderlinge vergelijking.

Bij toekomstige vergelijkende rapportages over richtpunten zouden deze elementen (vertrekpunten, prestaties over een bepaalde tijd en een beeld per indicator per land) ondergaan moeten worden om een realistisch beeld te krijgen.

De bovengenoemde opmerkingen laten onverlet, dat de raad het hanteren van onderwijs-richtpunten een nuttig instrument vindt om de internationale kenniseconomische positie van Nederland te bepalen. Verschillende departementen blijken dit instrument ook omarmd te hebben. Zo geeft de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan: “Nederland heeft m.b.t. dit onderwerp tot op heden een trekkersrol vervuld; Nederland heeft zelf – met een aantal andere lidstaten – erop aangedrongen dat de Commissie met een voorstel diende te komen. Nederland steunt het Lissabon-proces en is voor het gebruik van realistische en haalbare kwantitatieve doelstellingen in het open coördinatieproces. Open coördinatie in het onderwijs leidt door middel van ‘peer pressure’ naar verwachting tot een verhoging in de kwaliteit van het Europese onderwijs².”

Ook het ministerie van Economische Zaken heeft in de *Concurrentietoets 2002* gesteld dat, vooral nu het conjunctureel minder goed gaat, internationale vergelijkingen nuttig zijn. De zwakke plekken in het Nederlandse economische bestel komen zo duidelijker naar voren. “Op een fors aantal terreinen is nog behoorlijk wat werk aan de winkel. Wanneer we dit nalaten, dan dreigt een vertraging van het structurele groeivermogen van de Nederlandse economie in het komende decennium.” (Ministerie van Economische Zaken, 2002, p.3).

Conclusie

De gemaakte methodische opmerkingen over richtpunten vormen geen onoverkomelijke bezwaren. Bij vaststelling van de Europese richtpunten voor onderwijs is met name aansluiting bij het centrale beleidsprobleem van belang: een sterkere kenniseconomie en een hechtere sociale cohesie. Nationale beleidsdoelstellingen moeten echter niet uit het oog worden verloren. Daarnaast moeten de lidstaten niet alleen overeenstemming bereiken over de indicatoren, maar ook over de definitie en de interpretatie ervan en de methode van meten en presentatie van gegevens. Inzet van landen is vereist op zowel richtpunten waar al redelijk op gescoord wordt als op richtpunten die eerst op termijn haalbaar lijken te zijn. De voortgang ten opzichte van de beginsituatie vormt hierbij een belangrijke maat.

2.2 Gewenste accenten bij Europese onderwijsrichtpunten: investeren in techniek, consolideren wat sociaal kapitaal betreft

Bij het streven naar een sterke kenniseconomie is in Europees perspectief het vergroten van het aantal bètawetenschappers van groot belang. Daarnaast is sociale cohesie een terrein waarop onderwijs een belangrijke bijdrage kan leveren voor het bereiken van de kenniseconomische doelstelling op Europees niveau.

Investeren in techniek

Voor de opbouw van een kennissamenleving zijn hoogopgeleide wetenschappers, met name in de exacte wetenschappen, essentieel. Soete (2002) en Van Vught (2002) geven aan dat in de komende decennia de toenemende tekorten aan hoogopgeleide onderzoekers, met name ‘Scientists & Engineers’, de grootste bedreiging vormen voor Europa’s innovatievermogen op de lange termijn en de Europese productiviteitsgroei.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 22 112, nr. 255, p. 4.

Ook de Europese Commissie onderkent dat Europa op dit punt een probleem heeft. Om haar plaats te handhaven en haar rol op internationaal gebied te versterken, moet de EU beschikken over onderzoekers-docenten, ingenieurs en technici van topniveau. Deze worden voornamelijk opgeleid aan de universiteit. Kwantitatief gezien heeft de EU paradoxaal genoeg meer wetenschappelijke en technische gediplomeerden dan de Verenigde Staten, terwijl het minder onderzoekers telt dan de overige grootmachten op technologisch gebied (Europese Commissie, 2003b, p. 20). De verklaring voor deze paradox ligt in het geringe aantal onderzoeksbetrekkingen dat aan wetenschappelijke gediplomeerden in Europa wordt aangeboden, met name in de particuliere sector. Slechts 50% van de Europese onderzoekers werkt in het bedrijfsleven, tegen 83% van de Amerikaanse en 66% van de Japanse onderzoekers.

De situatie in Europa kan de komende jaren nog verslechteren. Bij gebrek aan carrièrevooruitzichten zullen jongeren geen technische studies kiezen, terwijl afgestudeerden in die wetenschappen meer lucratieve loopbanen buiten de onderzoekswereld zullen ambiëren. Bovendien gaat in de loop van de volgende tien jaar ongeveer eenderde van de huidige Europese onderzoekers met pensioen. Aangezien deze situatie zich ook in de Verenigde Staten voordoet, zal de internationale concurrentie ('het gevecht om de afgestudeerde bèta's') tussen de universiteiten toenemen.

Een manier om deze trend om te buigen is te zorgen voor een groter aantal vrouwen in wetenschappelijke en technische loopbanen. Zij zijn immers sterk ondervertegenwoordigd, vooral bovenaan de carrière ladder. Gemiddeld tellen de EU-landen twee tot vier keer meer mannelijke dan vrouwelijke gediplomeerden in deze wetenschappen. Ook maken vrouwen slechts eenderde van het laboratoriumpersoneel in Europa uit. Er zal, naast het verbeteren van het carrièreperspectief, ook gewerkt moeten worden aan het imago van de technische studies. Deze aanbeveling geldt voor heel Europa, maar voor Nederland in het bijzonder (zie paragraaf 2.4).

Consolideren wat betreft sociale cohesie

Het investeren in afgestudeerden in de exacte vakken is echter niet het hele verhaal. Onderwijs is binnen Europa niet alleen een kwestie van concurrentie, maar ook van sociale cohesie. Een hechtere sociale cohesie is één van de doelstellingen van de kenniseconomie, naast duurzame groei en werkgelegenheid.

In de mededeling *Efficiënt investeren in onderwijs en beroepsopleiding: een dwingende noodzaak voor Europa* worden sociale integratie en actief burgerschap gezien als terreinen waarop onderwijs tot verwerkelijking van het strategische doel van Lissabon kan bijdragen: "Gezien de steeds grotere meerwaarde van vaardigheden, betekent de polarisatie tussen de kennisrijken en de kennisarmen een zware belasting voor de economische en sociale samenhang. De toegang tot door de werkgever gefinancierde scholingsmaatregelen is vaak slechts bestemd voor reeds goed gekwalificeerde werknemers en sommige groepen blijven steken aan de onderkant van de arbeidsmarkt. [...] Actief burgerschap kan de maatschappelijke en politieke verantwoordelijkheid stimuleren in de civiele samenleving en op het werk." (Europese Commissie, 2002b, p. 8).

De Europese Raad van Onderwijsministers heeft strategische doelstellingen geformuleerd die de kenniseconomische ontwikkeling kunnen ondersteunen. Een voorbeeld is doelstelling 2.3 in het *Gedetailleerde werkprogramma*. In het kader van de strategische doelstel-

ling 'toegankelijkheid' moet de actieve participatie van burgers in de maatschappij worden bevorderd en dient er aandacht te zijn voor zaken als gelijke kansen en sociale samenhang. In die zin passen richtpunten zoals het vergroten van het aantal 25-64-jarigen in de EU met ten minste een voltooide opleiding in het hoger secundair onderwijs, binnen het raamwerk van de Lissabon-strategie.

Naast de voorgestelde richtpunten over uitstroom en prestatie (afgestudeerde bètawetenschappers, prestatieniveau vijftienjarigen, leerlingen met een hoger secundair diploma), is voor te stellen dat er óók een richtpunt over basisvaardigheden van alle (potentiële) werknemers wordt opgenomen. Vaardigheden zoals het vinden en gebruiken van informatie over sollicitaties, van salarisoverzichten en van reisinformatie zijn volgens de OESO essentieel voor het functioneren in een kennissamenleving. Op dit terrein is het niveau in Nederland beter dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten en Engeland (Centraal Plan Bureau, 2002, p. 60).

Conclusie

Vanuit het perspectief van een concurrerende kenniseconomie is het van belang jaarlijks nieuwe cohorten hoogwaardig, afgestudeerd wetenschappelijk personeel in de 'Scientists & Engineers'- sfeer af te leveren om de bestaande kenniskloof te dichten. De richtpunten over het aantal afgestudeerden in technische vakken en het verbeteren van de man-vrouwverhouding daarbinnen hebben hierbij prioriteit.

Naast het extra investeren in doelstellingen op het gebied van wetenschappelijke en technologische ontwikkeling en het vergelijken van prestaties in Europees verband op dit terrein, blijft het ook van belang te werken aan richtpunten op het gebied van burgerschap en sociaal kapitaal. Behalve dat dit op zichzelf belangrijke dimensies voor het onderwijs zijn, betekent het voortijdige verlaten van een opleiding door grote delen van de bevolking ook een aantasting van de concurrentiepositie van Europa. Het succes in een kennismaatschappij hangt immers af van het bereiken van een zo hoog mogelijk kwalificatieniveau, door een zo groot mogelijk deel van de bevolking.

Aan de vijf voorgestelde richtpunten kan een richtpunt worden toegevoegd met doelstellingen die essentieel zijn voor het functioneren in een kennissamenleving, met name het niveau van basisvaardigheden van alle werknemers.

2.3 Randvoorwaarde bij het nastreven van onderwijsrichtpunten: integrale beleidsvorming

De minister van Economische Zaken stelt in de *Concurrentietoets 2002* dat er twee determinanten van het groeivermogen zijn: de potentiële werkgelegenheidstoename en de structurele toename van de arbeidsproductiviteit. Arbeidsproductiviteit is bij uitstek de bron van nieuwe economische groei. Volgens de minister is actie gewenst via meerdere beleidsterreinen: (i) menselijk kapitaal, (ii) marktordening, (iii) ondernemerschap, (iv) ruimtelijke inrichting, (v) innovatie en (vi) duurzaamheid. Deze zes beleidsterreinen zijn als het ware de bakens waarop beleid gericht op een hogere productiviteitsgroei moet varen. "Een integrale benadering bij het formuleren van beleid, waarbij rekening wordt gehouden met uitstralingseffecten naar andere terreinen, is dan ook gewenst." (Ministerie

van Economische Zaken, 2002, p. 7). De *Concurrentietoets 2002* besteedt nadrukkelijk aandacht aan de te ondernemen acties op onderwijsbeleid, zoals een leven lang leren. In *Leren in een kennissamenleving* (Onderwijsraad, 2003b, p. 77) heeft de raad al aangegeven dat, hoe belangrijk onderwijs ook is, leren in een kennissamenleving om meer dan onderwijs alleen vraagt. De kopgroep zal niet worden gehaald op het grootzeil (onze scholen) alleen, alle zeilen (alle leervoorzieningen) zullen moeten worden bijgezet. Een minister van Onderwijs kan dan ook bij beleid dat aan de kenniseconomie raakt niet exclusief als vakminister optreden, maar zal moeten zoeken naar afstemming en samenwerking met actoren die voor andere leercontexten verantwoordelijkheid dragen. Dat zijn in ieder geval andere vakdepartementen (onder meer dat van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Economische Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), zusterraden als de Sociaal Economische Raad (SER) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) die over de problematiek adviseren, en de sociale partners. De raad herhaalt hier dat het belangrijk is de regie over de onderwijsrichtpunten in handen van de minister van Onderwijs te leggen. Daarnaast is het aan te bevelen een regiegroep in het leven te roepen om de structurele indicatoren van de kenniseconomie te bewaken. Deze regiegroep moet onder voorzitterschap van de minister-president staan en hecht samenwerken met bedrijfsleven en sociale partners.

Voorts zal een integrale benadering ook vragen om een passend niveau van publieke én private investeringen in scholen en andere leermogelijkheden. Dit betekent tevens dat de genoemde richtpunten een draagvlak behoeven bij vele instanties binnen en buiten het onderwijs.

Conclusie

De 'integrale benadering' die de minister van Economische Zaken voorstaat, kan onderschreven worden. De raad heeft dit punt al eerder onderstreept in zijn verkenning *Leren in een kennissamenleving*. Onderwijs maakt zowel in Europees als in nationaal verband deel uit van brede, kenniseconomische doelstellingen gericht op onder meer duurzaamheid, ondernemerschap en sociale cohesie. Dit betekent dat samenhangende, gecoördineerde en elkaar versterkende actieprogramma's nodig zijn, bijvoorbeeld via het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken³.

Met name coördinatie tussen Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is van belang voor het bereiken van de onderwijsrichtpunten. Coördinatie voorkomt dubbel werk, verbrokkeling van activiteiten en versplintering van middelen.

2.4 Europese onderwijsrichtpunten en nationale beleidsprioriteiten

Het model dat de Europese Commissie voorstelt, is een goed uitgangspunt voor Europese vergelijking. Het resulteert per indicator in een overzicht van het EU-gemiddelde, het gemiddelde van de drie best presterende EU-landen en de prestaties per lidstaat. Op deze manier kan ook een zinvolle vergelijking gemaakt worden tussen de verschillende EU-landen en met de Verenigde Staten en Japan. Op grond van eerder door Nederland uitge-

3

Zie de brief van de minister van Economische Zaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 675, nr. 1.

sproken ambitieuze doelstellingen op het gebied van de kenniseconomie (behoren tot de top-drie in Europa) zou daarom vastgehouden moeten worden aan het voorstel van de Europese Commissie, met de daarin genoemde streefnormen⁴. Randvoorwaarde hierbij is dat bestaande knelpunten in het onderwijs worden opgelost, waarbij vooral het lerarentekort belangrijk is.

Hieronder geeft de raad voor elk richtpunt aan op welke terreinen nadere aandacht of intensivering van nationaal beleid gewenst is. De raad gebruikt hiervoor in navolging van het ministerie van Economische Zaken de stoplichtmethode uit de *Concurrentietoets 2002*. 'Groen' is goed, 'oranje' betekent dat aandacht vereist is en 'rood' geeft aan dat beleid in belangrijke mate gemoderniseerd, verbeterd of geïnitieerd moet worden. Op onderwijsterrein is volgens de minister van Economische Zaken de kwaliteit van de beroepsbevolking goed. De deelname aan leven-lang-leren-programma's, het opleidingsniveau van immigranten, de beschikbaarheid van hoger opgeleiden en het percentage schoolverlaters met alleen secundair onderwijs verdienen aandacht. Op het gebied van de beschikbaarheid van R&D-personeel, het bekostigingssysteem van de universiteiten en de private R&D-uitgaven zijn volgens de minister van Economische Zaken belangrijke verbeteringen gewenst.

De raad beoordeelt de vijf onderwijsrichtpunten als volgt:

1 Percentage voortijdige schoolverlaters terugbrengen

Het stoplicht staat hier op oranje: dit punt vereist aandacht. Hoewel Nederland ten opzichte van het Europese gemiddelde redelijk scoort, zijn er op dit punt verdere verbeteringen nodig. Zo bestaat er nog geen sluitende aanpak van melding, registratie en doorverwijzing van voortijdige schoolverlaters die niet meer leerplichtig zijn. In dit verband is in het raadsadvies *Leren in samenspel* (Onderwijsraad, 2003b, p. 33) aandacht gevraagd voor begeleiding van potentiële voortijdige schoolverlaters door de school.

De minister van Economische Zaken ziet in het kader van de kenniseconomische positie van Nederland het terugbrengen van het aantal schoolverlaters ook als aandachtspunt. "Het risico van voortijdig schoolverlaten kan onder meer worden verminderd door voor- en vroegschoolse educatie. Dit betreft educatie van 0-6 jarigen." (Ministerie van Economische Zaken, 2002, p. 113). Deze aanbeveling ligt in lijn met wat de raad in zijn advies *Spelenderwijs* (Onderwijsraad, 2002b, p. 70) heeft opgemerkt. Het beleid gericht op het verminderen van achterstanden van risicogroepen, ook op latere leeftijd, moet doorgaan.

2 Meer afgestudeerde bètawetenschappers (mannen, vooral vrouwen) voortbrengen

Het stoplicht staat hier voor Nederland op rood: structurele verbeteringen zijn op dit punt nodig (zie ook Sociaal Economische Raad, 2003, p. 22). Soete (2002) stelt dat Nederland binnen Europa in dezen een 'gidsland' is, maar dan in negatieve zin. In zijn verkenning *Leren in een kennissamenleving* (Onderwijsraad, 2003a) heeft de raad gewezen op het belang van de versterking van de innovatiecultuur. Voor de ontwikkeling van Nederland als kenniseconomie zijn innovatiecapaciteit en technologisch kennispotentieel

⁴ Zie recentelijk Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 406, nr. 3, p. 3: "Tijdens de Europese Raad in Lissabon is de afspraak gemaakt dat de EU in 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld wordt. Nederland wil daarbij tot de koplopers binnen Europa behoren."

cruciaal. Hierbij speelt de aanwezigheid van bèta-afgestudeerden een belangrijke rol. De exacte wetenschappen zijn niet alleen van belang in typische bètaberoepen, maar ook in andere sectoren, zoals gezondheidszorg en economie. Deze sectoren kennen ook beroepen waarin technische competenties, in combinatie met andere competenties, nadrukkelijk een rol spelen. Voorts kunnen niet-technici uitwijken naar technische beroepen, een beweging die omgekeerd zeldzamer is. De economie wordt verder steeds meer afhankelijk van een voldoende toestroom van wetenschappelijk en technologisch geschoold arbeidspotentieel, op verschillend niveau. Voldoende menselijk kapitaal is van grote invloed op de noodzakelijke innovatiecapaciteit van ons land.

Het advies *Profielen Natuur* (Onderwijsraad, 2003c) gaat in op de wijzigingen die de minister van Onderwijs voorstelt voor de natuurprofielen, dit in het licht van de beoogde doelstellingen voor de tweede fase havo/vwo. Deze wijzigingen verdienen, ook gezien het commitment van Nederland aan de algemene doelstelling van Lissabon, nadere overweging.

Aanknopingspunten voor het versterken van de positie van Nederland op het gebied van de bètawetenschappen zijn onder meer te vinden in de versteviging van de banden tussen onderwijs en bedrijfsleven. Het productief benutten van het bedrijfsleven is essentieel om de kenniseconomische doelstellingen te kunnen realiseren. De eerder in paragraaf 2.2 beschreven paradox is in dit verband illustratief: de EU heeft meer wetenschappelijke en technische gediplomeerden dan de Verenigde Staten, terwijl het minder onderzoekers telt op technologisch gebied. Dit komt door het geringe aantal onderzoeksbanen in de particuliere sector in Europa. Hier ligt een uitdaging voor de particuliere sector: actieve betrokkenheid is gewenst, zonder het bedrijfsleven zal het niet gaan. Hoewel er reeds een aantal initiatieven bestaat om de technische beroepen aantrekkelijker te maken, kunnen nog veel initiatieven in samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven ontwikkeld worden (Oosterom, 2001). Initiatieven om jongeren te interesseren voor techniek, zoals het Axis-project, verdienen verdere ondersteuning.

Het vergroten van de aantrekkelijkheid van bètawetenschappen is één kant van het verhaal. De blijkbaar (te?) grote aantrekkingskracht van de alfa- en de gammastudies is de andere kant. Op termijn is wellicht een debat nodig over de vraag of bepaalde opleidingen in de alfa- en gammawetenschappen niet onaantrekkelijker moeten worden gemaakt. De maatschappelijke gedachtevorming hierover is nog in een pril stadium, maar zal in het kader van de prioriteiten binnen de kenniseconomie zeker op de beleidsagenda moeten worden gezet. Volgens de raad speelt hier niet alleen een economisch probleem, in de zin dat studenten te weinig financieel geprikkeld worden om exact te kiezen en te gaan studeren. Ook het imago van exacte vakken en het gevoel van potentiële studenten dat exacte wetenschappen weinig maatschappelijk relevant zijn, spelen een rol. Het laatstgenoemde punt bemoeilijkt de beroepsidentificatie, waarschijnlijk met name bij meisjes. Imago en maatschappelijke relevantie zullen daarom nadrukkelijk meegewogen moeten worden bij een mix van stimulerende én ontmoedigende maatregelen gericht op een betere verhouding tussen bèta- en alfa-gammastudies, leidend tot meer bèta-studenten en -beroepsbeoefenaren.

De Europese Commissie heeft in haar recente mededeling *De rol van de universiteiten in het Europa van kennis* aangegeven dat universiteiten in menig opzicht een sleutelpositie in de kenniseconomie en de kennismaatschappij bekleden, omdat ze zich op het kruis-

punt bevinden van onderzoek, onderwijs en innovatie (Europese Commissie, 2003a, p. 5). De mededeling bevat een aantal doelstellingen en instrumenten om de Europese universiteiten beter uit te rusten voor de Lissabon-doelstelling: universiteiten moeten over voldoende en duurzame middelen beschikken, netwerken opzetten om onderzoek van topniveau te versterken en hun contacten nationaal en internationaal verbreden. Het nationale beleid zou deze uitgangspunten ook in ogenschouw moeten nemen, naast de voorgestelde onderwijsrichtpunten.

3 *Percentage leerlingen met ten minste hoger secundair onderwijs omhoog brengen*

Het stoplicht staat hier op oranje. Nederland scoort hier rond het Europese gemiddelde. Er zal actie moeten worden ondernomen vóórdát het sein op rood gaat. Met name de doorstroom binnen het mbo van niveau-1 en niveau-2 naar niveau-3 en niveau-4 verdient de aandacht. Geerligts et al. (2002, p.229 en 232) concluderen dat de doorstroom naar de opleidingen op niveau-1 en -2 na invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) is verbeterd. De groep onderwijsverlaters zonder startkwalificatie is in 1998 en 1999 zo'n 2% kleiner dan in de pre-WEB-jaren 1995 en 1996. Het komende raadsadvies met de werktitel *De beroepskolom* zal deze thematiek behandelen.

De minister van Economische Zaken stelt in de eerder genoemde *Concurrentietoets 2002* dat op dit gebied een extra inspanning geleverd moet worden: "Om te bewerkstelligen dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt niet verder uit elkaar groeien, zijn extra inspanningen nodig in arbeid en onderwijs. Juist omdat de uitstroom vanuit het initiële onderwijs naar verwachting niet zal voldoen aan de toename van de vraag naar hoger opgeleiden, is een opwaardering van de kennis en vaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking van groot belang ('upgrading'). Een éénmalige opwaardering is - mede gezien de aanhoudende demografische, technologische en internationale ontwikkelingen - niet genoeg." (Ministerie van Economische Zaken, 2002).

4 *Niveau vijftienjarigen omhoog brengen*

Ondanks de relatief goede positie van Nederland binnen Europa (gelet op de scores binnen het "Programme for International Student Assessment", PISA), staat het licht ook hier op oranje. De huidige positie zou in de naaste toekomst wel eens bedreigd kunnen worden door het lerarentekort. Beleid gericht op bestrijding van dit tekort (ontwikkeling van het beroep, aantrekkelijke organisatievormen, maatschappelijke her-erkenning, roulatie vanuit kennisinstellingen, inzet van zij-instromers, eventueel de introductie van een groepsgericht bonussysteem) is nodig wil Nederland goede resultaten kunnen blijven boeken op de scores van vijftienjarigen in lezen, wiskunde en exacte wetenschappen.

5 *Deelname aan een 'leven lang leren' verhogen*

De *Concurrentietoets 2002* van het ministerie van Economische Zaken geeft aan, dat Nederland het twee keer zo goed doet als het Europese gemiddelde. Toch staat ook hier, meent de raad, in navolging van de minister van Economische Zaken, het licht op oranje. Met name de motivatie van kwetsbare groepen die het meest gebaat zijn bij een leven lang leren is een knelpunt. De minister van Economische Zaken stelt dat, gezien de effecten van onderinvesteringen in menselijk kapitaal, het van belang is dat werkenden en werkgevers geprikkeld worden te investeren. In dit kader moet vooral gedacht worden aan het versterken van de motivatie van werkenden om zelf te investeren in hun 'employability' en van werkgevers om een human-resource-managementbeleid te voeren dat

goed is afgestemd op de strategische doelen van het bedrijf. Als voorbeeld wordt genoemd het onderzoek naar de mogelijkheden van het fiscaal aantrekkelijk maken van de persoonlijke ontwikkelingsrekening (POR). De raad heeft in *Leren in een kennissamenleving* (Onderwijsraad, 2003a, p. 12) aandacht gevraagd voor optimalisatie van de 'leerloopbaan'. Dit kan door het combineren van schoolse en buitenschoolse contexten. De ruimte hiervoor is binnen onderwijsinstellingen en overige leervoorzieningen aanwezig, maar wordt onvoldoende benut. Vaak kán deze ruimte ook niet worden benut vanwege regelgeving, materiële situatie of andere beperkingen die lerenden of aanbieders van leervoorzieningen worden opgelegd.

Conclusie

Nederland moet vasthouden aan de eerder uitgesproken ambitie om bij de top van Europa te horen. Nederland zal met name moeten investeren in grotere cohorten afgestudeerden in de exacte wetenschappen. Dat het Europese richtpunt op dit terrein voor Nederland op dit moment onhaalbaar is, vormt juist bij uitstek een uitnodiging om specifieke accenten te leggen in het nationale onderwijsbeleid. Maatregelen die in dit opzicht contraproductief kunnen uitwerken, zoals de recente voorstellen over de positie van de exacte vakken in de tweede fase havo/vwo, vragen daarom om heroverweging. Indien Nederland werkelijk de blijvende ambitie heeft tot de kenniseconomische top van Europa te behoren, dan zijn de universiteiten bij uitstek de plaats waar gewerkt kan worden aan deze doelstelling. Hun netwerkfunctie zal uitgebouwd moeten worden. De haalbaarheid van de doelstellingen hangt onder meer af van de vraag of naast de overheid ook particulieren (bedrijfsleven) zich verbinden aan de kenniseconomische agenda. Een grondige aanpak van het probleem van het lerarentekort is van belang bij alle onderwijsrichtpunten. Zo zal het nastreven van meer afgestudeerde bèta's geen zin hebben, als er onvoldoende docenten beschikbaar zijn. De werving van studenten voor de lerarenopleidingen uit de groep leerlingen die weinig exacte vakken in hun pakket/profiel hebben gekozen is een punt van zorg (zie Webbink, 1999).

De andere onderwijsrichtpunten, zoals het terugbrengen van het aantal voortijdige schoolverlaters en een leven lang leren, blijven zowel op Europees als nationaal niveau belangrijk. Zij ondersteunen het streven naar een kenniseconomie. Nederland doet het op deze terreinen beter dan het Europese gemiddelde. Toch mag dit geen reden zijn om op deze gebieden geen extra inspanningen te verrichten om tot de (sub)top te blijven horen. Ontwikkelingen zoals het lerarentekort nopen tot waakzaamheid en monitoring. De raad brengt hierbij eerder gedane aanbevelingen in herinnering om op dit vlak beter te presteren, met name door het gebruiken van buitenschoolse leercontexten en het tot stand brengen van partnerschappen met het bedrijfsleven en instellingen voor cultuur, sport, vrije tijd en welzijnswerk.

3 Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande beantwoordt de raad in dit hoofdstuk de adviesvragen. Daarbij wordt aan het eind ingegaan op het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 2004.

1 Hoe oordeelt de Onderwijsraad over de wijze waarop de Commissie blijkens deze voorstellen invulling wil geven aan de open coördinatiemethode en over het stellen van doelstellingen in het kader van 'benchmarks'?

Het stellen van doelstellingen voor internationale vergelijkingen is lopend beleid van de Europese Unie. Nederland heeft zich daar reeds positief over uitgesproken. 'Onderwijsrichtpunten' ('benchmarks') zijn nuttig voor de operationalisering van de ambitieuze doelstellingen op het gebied van de kenniseconomie. Afstemming tussen de verschillende beleidsdepartementen is nodig om deze richtpunten ook daadwerkelijk te kunnen bereiken.

Ook op nationaal niveau zijn of worden doelstellingen geformuleerd voor de verschillende beleidsterreinen. Voor onderwijs geeft de minister bijvoorbeeld in het kader van de nieuwe opzet van de begroting ('van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording', vbtb) aan, dat beleidsdoelstellingen steeds meer uitgewerkt zullen worden in concrete streefnormen. De streefnormen, de inzet van instrumenten om deze normen te bereiken en de wijze van verzamelen van betrouwbare gegevens zullen daarbij onderdeel moeten zijn van nieuwe beleidstrajecten rond bijvoorbeeld *Koers BVE II* en het *Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 2004*. Aansluiting bij de Europese streefnormen ligt hierbij voor de hand. Op deze wijze kunnen nationale en Europese doelstellingen elkaar versterken.

De lidstaten van de Europese Unie zijn volgens het EU-verdrag zelf verantwoordelijk voor hun onderwijsbeleid en onderwijsstelsel. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel mag de Europese Unie het onderwijsbeleid van de lidstaten ondersteunen en aanvullen, onder meer door samenwerking tussen lidstaten aan te moedigen⁵. De artikelen 149 en 150 van het Verdrag van de Europese Gemeenschap geven aan op welke terreinen de Europese Unie een rol kan spelen, zoals mobiliteit van studenten, talenonderwijs en erkenning van diploma's en vaardigheden. Op basis van deze artikelen zijn er actieprogramma's ontwikkeld zoals 'Socrates' en 'Leonardo'.

De in Lissabon geïntroduceerde 'open coördinatiemethode' is bedoeld om via 'zachte', niet-bindende procedures tot gezamenlijk beleid van de lidstaten te komen. De open coördinatiemethode vormt geen inbreuk op de bevoegdheidsverdeling neergelegd in het EU-verdrag en de zeggenschap van de nationale lidstaten over hun onderwijs; er zijn geen sancties aan verbonden. Deze methode zal minder politieke weerstand oproepen en dus sneller leiden tot het ondernemen van gezamenlijke actie.

⁵ Artikel 5 van het verdrag stelt dat de Europese Gemeenschap slechts optreedt indien er een 'Europese meerwaarde' is. Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van het verdrag te bereiken.

Of de open coördinatiemethode voor het onderwijs effectief zal zijn om de Lissabon-doelstelling van een sterke kenniseconomie te verwezenlijken, is nu nog moeilijk aan te geven. Wel kan gewezen worden op ervaringen op het terrein van het werkgelegenheidsbeleid (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2003), waar de open coördinatiemethode al langer wordt gebruikt. De WRR stelt dat voor Nederland op sociaal terrein het gebruik van de methode gunstig is geweest: 'naming' en 'shaming' vormen een effectieve stimulans voor het doorvoeren van noodzakelijke hervormingen. Nederland heeft daarnaast als trendsetter op dit terrein de ruimte om actief het sociale beleid te beïnvloeden door richtpunten te ontwikkelen en 'goede praktijken' uit te wisselen.

De open coördinatiemethode heeft echter ook een paar zwakke kanten, zoals de ervaringen met de European Employment Strategy (EES) laten zien. Door de onbekendheid met de procedures of het technische gehalte zijn voornamelijk EU-instituties en -ambtenaren met de richtpunten bezig. Sociale partners in de lidstaten en de nationale parlementen weten nauwelijks wat er speelt, mede door de korte tijdsspanne van de jaarlijkse evaluatie. De open coördinatiemethode is daarnaast in hoge mate afhankelijk van de bereidwillige medewerking van lidstaten die relevante gegevens aanleveren. De WRR stelt tenslotte de vraag in hoeverre benchmarking nog doenlijk is bij uitbreiding van de Unie naar 25 lidstaten. De hoeveelheid landen en de mate van diversiteit noodzaken wellicht tot het werken met verschillende landenclusters.

2a Hoe verhouden, globaal gezien, de doelstellingen van dit Benchmarkvoorstel zich met elkaar en tot de doelstellingen die op deze gebieden door het Ministerie van OCenW nationaal geformuleerd zijn voor het Nederlandse onderwijsbeleid?

Een zekere correlatie doet zich voor tussen de verschillende doelstellingen. Zo leidt het terugbrengen van het percentage schoolverlaters (richtpunt een) waarschijnlijk tot een hoger percentage leerlingen met ten minste hoger secundair onderwijs (richtpunt drie). Verschillende indicatoren kunnen echter niet zomaar met elkaar worden vergeleken (zie de opmerkingen in paragraaf 2.1). De raad heeft deze vraag zo opgevat dat onderzocht wordt hoe de richtpunten zich verhouden tot de Europese doelstellingen en de nationale beleidsprioriteiten.

De Lissabon-strategie is gericht op bevordering van de kenniseconomie, leidend tot duurzame groei, meer werkgelegenheid en een hechtere sociale cohesie. Om de kenniseconomische Lissabon-doelstelling te bereiken zal binnen Europa prioriteit moeten worden gegeven aan het richtpunt over vergroting van het aantal afgestudeerden in de exacte wetenschappen. Nederland zal hier niet eenvoudig tot de top kunnen gaan behoren, maar dit gegeven zou juist tot handelen moeten aansporen. Het niveau van onze vijftienjarigen verschaft ons in beginsel een goede uitgangspositie.

Het systeem van onderwijsrichtpunten kent weliswaar geen formele sancties, maar er is wel een inspanningsverplichting. De door de Europese Commissie voorgestelde onderwijsrichtpunten zijn geanalyseerd analoog aan het 'stoplichtmodel' van het ministerie van Economische Zaken. Daarbij is het uitgangspunt dat Nederland wil horen tot de top van Europa. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- Op de onderwijsrichtpunten over voortijdig schoolverlaten, het percentage 25-64-jarigen met ten minste hoger secundair onderwijs, het niveau van de vijftienjarigen op het gebied van wiskunde, lezen en exacte wetenschappen en een

leven lang leren scoort Nederland ten opzichte van het algemeen Europese gemiddelde redelijk tot goed. Echter uitgaande van de top-driegroep staat hier het licht op oranje en zijn verdere investeringen en acties gewenst. De raad heeft in eerdere adviezen en verkenningen aangegeven via welke wegen oplossingen mogelijk zijn, met name door het benutten van buitenschoolse leercontexten in combinatie met binnenschoolse leermogelijkheden. De genoemde onderwijsrichtpunten zijn belangrijk voor het uiteindelijke doel van de kenniseconomie: duurzame groei, meer werkgelegenheid en een hechtere sociale cohesie.

- Voor het richtpunt 'aantal afgestudeerden in bètawetenschappen' staat het sein op rood. Maatregelen die tegenstrijdig zijn met de uitgesproken kenniseconomische ambities, zoals aanpassing van de positie van de bètavakken in de tweede fase havo/vwo, moeten daarom heroverwogen worden (zie ook het raadsadvies *Profielen Natuur*). Het zou nuttig zijn nader te onderzoeken hoe de interesse voor bètastudies vergroot kan worden, vooral bij meisjes en vrouwen. Naast financiële stimulansen verdienen imagoverbetering en het in beeld brengen van maatschappelijke relevantie aandacht bij maatregelen die gericht zijn op het vergroten van aantallen studenten en beroepsbeoefenaren in de bètavakken. In combinatie hiermee zal gekeken moeten worden naar de relatieve (on)aantrekkelijkheid van andere dan bètastudies en de condities waaronder een dergelijke studie- en beroepskeuze wordt gemaakt.
- Naast de vijf voorgestelde onderwijsrichtpunten kan nog een zesde richtpunt worden toegevoegd op Europees niveau: basisvaardigheden van werknemers. Nederland brengt, in vergelijking met landen als de Verenigde Staten en Engeland, meer vaardigheden bij in minder onderwijstijd (Centraal Plan Bureau, 2002, p. 61). Volgens de OESO zijn deze basisvaardigheden zoals informatie vinden en tabellen lezen essentieel voor het functioneren in een kennissamenleving. Geletterdheid is in het International Adult Literacy Survey (IALS) omschreven als de vaardigheid om gedrukte en geschreven informatie te gebruiken om te functioneren in de maatschappij, de eigen doelen te realiseren en eigen kennis en mogelijkheden te ontwikkelen (Houtkoop, 2002, p 140). In het IALS-onderzoek is het niveau-1 een problematisch niveau. Mensen op niveau-1 kunnen eenvoudige teksten en formulieren begrijpen, maar zodra het iets ingewikkelder wordt ontstaan er problemen. Nederland heeft ongeveer 10% van de beroepsbevolking op dit problematische niveau-1, terwijl in landen als Ierland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten hoge percentages van de beroepsbevolking (boven de 20%) niet verder komen dan niveau-1 (Houtkoop, 1999, 2002).

In algemene zin is afstemming tussen de verschillende departementen een noodzakelijke voorwaarde voor versterking van Europese en nationale processen. Concreet zou dit bijvoorbeeld gestalte kunnen krijgen door de voorgestelde richtpunten in het werkprogramma van het Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken op te nemen.

Voor de haalbaarheid van alle doelstellingen genoemd in de richtpunten is het van belang de beroepen in het onderwijs, en dan met name het beroep van leraar, maatschappelijk opnieuw de waardering te geven die deze verdienen.

Door de economische situatie is op dit moment doelgerichte inzet van middelen noodzakelijk. In lijn met de mededeling van de Europese Commissie over efficiënt investeren in onderwijs en beroepsopleiding (Europese Commissie, 2002b) zou een doeltreffende inzet van middelen als volgt gestalte kunnen krijgen: door publieke investeringen door te lichten (herverdeling van bestaande financieringsstromen), te zorgen voor meer prikkels voor private investeringen (private bedrijven en particulieren), onrendabele investeringen terug te brengen (beperking van het aantal voortijdige schoolverlaters en studenten zonder diploma) en certificatiesystemen te herzien (het systematischer erkennen van certificerende instanties bijvoorbeeld).

2b Hoe oordeelt de Raad over de wijze van vaststelling of de doelstellingen zijn gehaald, over de methode van meten en over de verhouding daarvan tot onze nationale aanpak?

De lidstaten moeten niet alleen overeenstemming bereiken over de indicatoren, maar ook over de definitie en de interpretatie ervan en over de methode van meten. Alleen op die manier kunnen de prestaties onderling zinvol vergeleken worden. Dit betekent in een aantal gevallen nadere analyse en afstemming van de doelstellingen. Wanneer kan bijvoorbeeld gesproken worden van een voltooide opleiding in het hoger secundair onderwijs? Wordt voor Nederland niveau-2 van het mbo hiertoe gerekend of niet? Hoe ligt dit voor de andere landen?

Het model dat de Europese Commissie voorstelt, is een goed uitgangspunt voor Europese vergelijking. Dit resulteert per indicator in een overzicht van het EU-gemiddelde, het gemiddelde van de drie best presterende EU-landen en de prestaties per lidstaat. Op deze manier kan ook een zinvolle vergelijking gemaakt worden tussen de verschillende EU-landen en met de Verenigde Staten en Japan. Op grond van de eerder uitgesproken ambitieuze doelstellingen op het gebied van de kenniseconomie, een toppositie binnen Europa, zou daarom vastgehouden moeten worden aan het voorstel van de Europese Commissie. Afstemming met de nationale beleidsdoelstellingen, onder meer in het kader van de nieuwe opzet van de begroting (vbtb), ligt hierbij voor de hand.

3 Doet dit voorstel voldoende recht aan de uitgangspositie van elk land afzonderlijk?

Om voldoende recht te doen aan de uitgangspositie van elk land afzonderlijk is het met name van belang overeenstemming te bereiken over de indicatoren (zie het antwoord op vraag 2). Daarnaast moet de vooruitgang op de verschillende indicatoren voor elk land in beeld gebracht worden (zie het antwoord op vraag 4).

4 Zou het zinvol zijn om, naast de bereikte resultaten na een zekere periode, ook de vooruitgang die tijdens die periode bereikt is weer te geven?

Om voldoende recht te doen aan de uitgangspositie van elk land afzonderlijk kan een 'voortgangsmaat' ontwikkeld worden. Een dergelijke indicator brengt de vooruitgang die een land in een bepaalde periode boekt voor elke doelstelling in beeld. Dit geeft zicht op de resultaten die de verschillende landen boeken, ook als de doelstelling vooralsnog onbereikbaar is of de doelstelling al bereikt is.

- 5 *Bevordert/belemmert het Nederlandse onderwijssysteem, met zijn typische vrijheid van inrichting van het onderwijs in vergelijking met andere EU-lidstaten, het al dan niet behalen van de kwantitatieve doelstellingen die hier genoemd worden?*

Het Nederlandse onderwijssysteem bevordert of belemmert niet specifiek het al dan niet halen van kwantitatieve doelstellingen. Of het Nederland lukt om de doelstellingen te halen en tot de kopgroep te behoren, zal voornamelijk afhangen van de vraag of het lukt om tot goede coördinatie en afstemming van doelen te komen: tussen de verschillende departementen, maar ook met en binnen het onderwijsveld. Het Nederlandse stelsel heeft een bijzonder karakter door de vrijheid van inrichting en de ontwikkeling naar territoriale en functionele decentralisatie, maar daarmee is Nederland zeker niet in een nadeliger positie dan andere landen in Europa. Het Nederlandse onderwijs laat vergeleken met andere landen een specifieke mix van privaat en publiek zien. Deze combinatie heeft ons onderwijs altijd gekenmerkt en heeft zeker voordelen.

Overigens hebben landen als Duitsland en België als federale staten, waarbij onderwijs een bevoegdheid is van de 'Länder' respectievelijk de 'Gemeenschappen', hun specifieke coördinatieproblemen.

De Europese Commissie heeft in het kader van efficiënt beheer van onderwijsmiddelen aangegeven, dat onderzoek erop wijst dat er een positieve relatie bestaat tussen decentralisering op onderwijsgebied en het gerealiseerde opleidingsniveau (Europese Commissie, 2002b, p. 22). Hierbij wordt decentralisering niet alleen in administratieve zin opgevat, maar omvat dit ook de mogelijkheid tot wijziging en aanpassing van de curricula, de methoden en het bestuur. Vrijheid van inrichting en decentralisering kunnen dus ook een efficiënte bijdrage betekenen aan het halen van de kenniseconomische doelstellingen.

Tot slot

De raad is van mening dat de Europese agenda gericht op investering in de kenniseconomie van blijvende invloed zal zijn op de nationale beleidsagenda, op de terreinen van economische zaken, van sociale zaken en van onderwijs. Kennis is de 'grondstof' voor de hedendaagse economie. Het menselijke kapitaal is Europa's hoogste goed en moet het kernpunt van het EU-beleid zijn, luidde de conclusie in Lissabon⁶.

De kenniseconomische Lissabon-koers is enerzijds economisch gedreven, anderzijds sociaal gericht. Onderwijs wordt gezien als hét instrument om zowel direct als indirect de doelstellingen van duurzame economische groei, meer werkgelegenheid en een hechte sociale cohesie te bereiken. Terwijl de inrichting van de onderwijs- en opleidingsstelsels formeel een zaak is van de afzonderlijke lidstaten, worden binnen EU-verband op terreinen zoals het sociale beleid en de interne markt gezamenlijke, harmoniserende afspraken gemaakt die het onderwijs raken. Europa sluipt als het ware door de achterdeur het nationale onderwijsbeleid binnen. Ook de financieringsruimte voor het onderwijs in de verschillende lidstaten komt, onder andere door de geldende criteria van de Europese Monetaire Unie (EMU), dicht bij elkaar te liggen (Groot & Maassen van den Brink, 2002, p. 18). Het Bologna- en het Brugge-proces⁷ en de open coördinatiemethode zijn voorbeel-

⁶ Europese Raad van Lissabon: conclusies van het voorzitterschap, punt 24.

⁷ Het Bologna- en Brugge-proces betreft een intergouvernementeel proces, gericht op het ontwerpen van een gemeenschappelijk Europees referentiekader voor het hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs en middelbaar beroepsopleiding. Het doel is de transparantie van diploma's te verbeteren en de mobiliteit van studenten en onderzoekers te verhogen, onder andere door de invoering van een studiepuntenstelsel (ECTS: European Credit Transfer System).

den van hoe buiten de formele weg van wet- en regelgeving harmonisatie plaatsvindt. In het voorwoord van de studie *Het Europa van het hoger onderwijs* heeft de raad al gesteld dat de werkelijkheid in dit verband “om de verdragstekst heen meandert” (Onderwijsraad, 2002a). Dat heeft voordelen: er wordt concrete actie ondernomen. Het heeft ook nadelen: voor de individuele burger zijn geen duidelijke rechten gecreëerd.

De vraag is of de defensieve strategie die in 1992 (Verdrag van Maastricht) leidde tot een zeer beperkte rol van de EU inzake onderwijs, in de toekomst houdbaar is. Een offensieve strategie is ook mogelijk, bijvoorbeeld door na te denken over de implementatie van de open coördinatiemethode in het *Verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa* (onderdeel van de Europese Conventie). Dit heeft als voordeel dat er enerzijds geïnstitutionaliseerde coördinatie kan plaatsvinden op belangrijke terreinen van de kenniseconomie, zoals onderwijs, terwijl anderzijds de bevoegdheid van de lidstaten ten aanzien van de inrichting van het onderwijsstelsel onaangetast blijft.

Nederland zou het voorzitterschap van de Europese Unie in 2004 kunnen benutten om vanuit een positieve benadering verdere doelstellingen te formuleren voor de ontwikkeling naar een kennismaatschappij. In samenhang daarmee zou de Onderwijsraad kunnen adviseren over de huidige en toekomstige invloed van de Europese Unie op het Nederlandse onderwijsbeleid en de Nederlandse onderwijsregelgeving.

Literatuur

- Boer, P. den & Uerz, D. (2002). *Voortijdig schoolverlaten in nationaal en internationaal perspectief*. Groningen/Nijmegen: GION/ITS.
- Brandsma, J. (2002). *De waarde van de startkwalificatie: internationale programmavergelijking*. Enschede: Universiteit Twente.
- Centraal Plan Bureau (2002). *De pijlers onder de kenniseconomie, opties voor vernieuwing*. Den Haag: CPB.
- Dijkstra, A.B., Karsten, S., Veenstra, R. & Visscher, A. (2001). *Het oog der natie: scholen op rapport, standaarden voor de publicatie van schoolprestaties*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Europese Commissie (2001). *Gedetailleerd werkprogramma voor de follow-up inzake de doelstellingen voor de onderwijs- en opleidingsstelsels in Europa, COM (2001) 501 definitief*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2002a). *Europese benchmarks in onderwijs en opleiding: follow-up van de Europese Raad van Lissabon, COM (2002) 629 definitief*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2002b). *Efficiënt investeren in onderwijs en beroepsopleiding: een dwingende noodzaak voor Europa, COM (2002) 779 definitief*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2003a). *De rol van de universiteiten in het Europa van de kennis, COM (2003), 58 definitief*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2003b). *Kiezen om te groeien: kennis, innovatie en banen in een hechte samenleving, COM (2003), 5 definitief*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2003c). *Working document on indicators for measuring progress towards the common objectives*. Brussel: Europese Commissie.
- European Commission, EURYDICE, Eurostat (2002). *Key Data on Education in Europe 2002*. Brussel: 2002
- Geerligts, J.W.G., Jong, U. de, Velden, R.K.W. van der & Wolbers, M.H.J. (2002). "Toegankelijkheid en doorstroom naar vervolgonderwijs en arbeidsmarkt." In: Houtkoop, W.A., Wieringen, A.M.L. van (red.). *De omgeving van het beroeps-onderwijs*. p. 226-255. Den Haag: Elsevier.
- Groot, W., Maassen van den Brink, H. (2002). "Europa in het Hoger Onderwijs". In: *Het Europa van het Hoger Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Groot, W., Maassen van den Brink, H. (2003). *Investeren en terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: SBO.
- Houtkoop, W. (1999). *Basisvaardigheden in Nederland. De 'geletterdheid' van Nederland: economische, sociale en educatieve aspecten van de taal- en rekenvaardigheid van de Nederlandse beroepsbevolking*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- Houtkoop, W. (2002). "De mensen op niveau 1." In: Houtkoop, W.A. & Wieringen, A.M.L. van (red.). *De omgeving van het beroepsonderwijs*. p. 139-147. Den Haag: Elsevier.

- Ministerie van Economische Zaken (2002). *Concurrentietoets 2002: Benchmarken om te groeien*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002). *Onderwijsprofiel van Nederland. Samenvatting van de belangrijkste beelden uit Education at a Glance 2002*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OECD (2000). *Literacy in the Information Age. Final Report of the International Literacy Survey*. Parijs: OECD.
- OECD (2002a). *Education at a Glance. OECD Indicators 2002*. Parijs: OECD.
- OECD Programme for International Student Assessment (2002b). *Reading for Change. Performance and engagement across countries. Results from PISA 2000*. Parijs: OECD.
- OECD Programme for International Student Assessment (2002c). *PISA 2000 Technical Report*. Parijs: OECD.
- Onderwijsraad (2002a). *Het Europa van het Hoger Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Spelenderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003a). *Leren in een kennissamenleving*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003b). *Leren in samenspel*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003c). *Profielen Natuur0*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oosterom, W. van. (2001). "Bèta/techniek: Zicht op oplossingen." In: *De menselijke kant van bèta/techniek*, Axis Publicatiereeks nr. 01-13.
- Sociaal Economische Raad (2003). *Kennis maken, kennis delen; Naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs en onderzoek*. Den Haag: SER (ontwerpadvies).
- Soete, L. (2002). *Europe's Innovation gap: a Dutch European perspective*. Innovatielezing voor het ministerie van Economische Zaken.
- Velden, R. van der, Vries, R. de, Wolbers, M. & Eijs, P. van (2002). *De waarde van een startkwalificatie*. Maastricht: ROA.
- Vught, F. van (2002). *The European Human Knowledge Gap*. Bijdrage voor de conferentie 'Making it happen', Rotterdam 2002.
- Webbink, D. (1999). *Student decisions and consequences*. Amsterdam: SEO.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003). *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*. Den Haag: WRR.
- Wijnstra, J. (2001). *Bruikbare vaardigheden en kennis voor jonge mensen. Nederlandse uitkomsten van het OESO Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van begrijpend en studerend lezen, wiskunde en de natuurwetenschappelijke vakken in het jaar 2000*. Arnhem: CITO.

Bijlage 1

adviesvraag

De Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	IB/03/4738	J.Timmer	20 februari 2003
Onderwerp	Bijlage(n)	Doorkiesnummer	
Adviesaanvraag EU-Benchmarks		2639	

Geachte heer Van Wieringen,

Recentelijk is door de Europese Commissie een mededeling gepubliceerd omtrent Benchmarks, getiteld 'European benchmarks in education and training: follow-up to the Lisbon European Council'. Dit is een voortvloeisel uit de doelstelling die de lidstaten zich gesteld hebben tijdens de Europese Voorjaarsraad in Lissabon, om in 2010 tot de 'meest concurrerende kenniseconomie van de wereld' uit te groeien. Deze mededeling van de Commissie moet gezien worden in het licht van de ambitie om straks concreet te kunnen nagaan in hoeverre lidstaten deze doelstelling bereikt hebben. Graag zou ik u willen verzoeken advies uit te brengen over dit Benchmarkvoorstel.

De adviesaanvraag bestaat uit de volgende deelvragen:

1. Hoe oordeelt de Onderwijsraad over de wijze waarop de Commissie blijkens deze voorstellen invulling wil geven aan de open coördinatiemethode en over het stellen van doelstellingen in het kader van 'benchmarks'?
2. Hoe verhouden, globaal gezien, de doelstellingen van dit Benchmarkvoorstel zich met elkaar en tot de doelstellingen die op deze gebieden door het Ministerie van OCenW nationaal geformuleerd zijn voor het Nederlandse onderwijsbeleid? Hoe oordeelt de Raad over de wijze van vaststelling of de doelstellingen zijn gehaald, over de methode van meten en over de verhouding daarvan tot onze nationale aanpak?

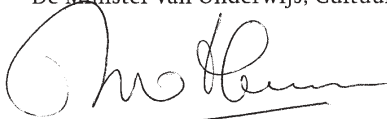
3. Doet dit voorstel voldoende recht aan de uitgangspositie van elk land afzonderlijk?
4. Zou het zinvol zijn om, naast de bereikte resultaten na een zekere periode, ook de vooruitgang die tijdens die periode bereikt is weer te geven?
5. Bevordert/belemmert het Nederlandse onderwijssysteem, met zijn typische vrijheid van inrichting van het onderwijs in vergelijking met andere EU-lidstaten, het al dan niet behalen van de kwantitatieve doelstellingen die hier genoemd worden?

Naar alle waarschijnlijkheid zal begin mei in de Europese Onderwijsraad een besluit genomen worden over het Benchmarkvoorstel. Daarom is mijn verzoek om dit advies op korte termijn uit te voeren, zodat dit medio april beschikbaar is.

Contactpersoon binnen het Ministerie van OCenW is Janneke Timmer (tel. 079-3232639); u kunt met haar contact opnemen voor meer informatie.

Hoogachtend,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



Maria J.A. van der Hoeven

