COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.9.2006
COM(2006) 481 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Doelmatigheid en rechtvaardigheid in de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels

{SEC(2006) 1096}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Doelmatigheid en rechtvaardigheid in de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels

1. INLEIDING

1. In 2006 concludeerde de Europese Raad op zijn voorjaarsbijeenkomst[1] dat de Europese onderwijs- en opleidingsstelsels van cruciaal belang zijn voor de langetermijnontwikkeling van de concurrentiekracht en de sociale samenhang van de EU en dat in dit verband twee belangrijke uitdagingen moeten worden opgepakt. Verklaard werd dat in hoog tempo aan onderwijs- en opleidingsstelsels van hoge kwaliteit moet worden gewerkt, die niet alleen doelmatig, maar ook rechtvaardig zijn. Dit is van cruciaal belang voor de realisatie van de doelstellingen van het Partnerschap van Lissabon voor groei en werkgelegenheid en de open coördinatiemethode op het gebied van sociale integratie en sociale bescherming.

2. Tegen de achtergrond van de bezuinigingen bij de overheid en de uitdagingen die voortvloeien uit het globaliseringsproces, de demografische ontwikkelingen, en technische innovatie wordt in heel Europa steeds meer nadruk gelegd op grotere doelmatigheid in de onderwijs- en opleidingssector. Hoewel dit wenselijk is, gaat men er daarbij nog maar al te vaak van uit dat doelmatigheid en rechtvaardigheid twee elkaar uitsluitende doelstellingen zijn. Het is nog veel te vaak het geval dat onderwijs- en opleidingsstelsels bestaande ongelijkheid reproduceren of zelfs nog vergroten.

3. Uit cijfermateriaal blijkt echter dat rechtvaardigheid[2] en doelmatigheid[3] algemeen beschouwd elkaar schragende doelstellingen zijn. In deze mededeling gaat de aandacht dan ook uit naar beleid waarin dat daadwerkelijk zo is. Doel van de mededeling is beleidsmakers op de hoogte te brengen van de ontwikkelingen in andere lidstaten en van voorhanden onderzoek op dit gebied en hen de helpende hand te bieden bij hun besluitvorming over de doorlopende hervorming van de stelsels.

---

1 Europese Raad 23-24 maart 2006, conclusies van het voorzitterschap, punt 23.

2 Rechtvaardigheid wordt hier beschouwd als de mate waarin mensen in termen van kansen, toegang, behandeling en resultaten van onderwijs en opleidingen kunnen profiteren. Rechtvaardige stelsels zorgen ervoor dat onderwijs- en opleidingsresultaten onafhankelijk zijn van sociaal-economische achtergronden en andere factoren die tot onderwijsachterstanden leiden en ieder de behandeling krijgt die bij zijn of haar specifieke leerbehoeften past. Onrechtvaardigheid die verband houdt met sekse, etnische herkomst, handicaps en regionale verschillen, enz. staat hier niet centraal, maar speelt wel een rol in die zin dat dit tot sociaal-economische achterstanden in het algemeen leidt.

3 Doelmatigheid verwijst naar het verband tussen inputs en outputs in een proces. Stelsels zijn doelmatig als met de inputs een maximale output wordt bereikt. De relatieve doelmatigheid van een onderwijs- en opleidingsstelsel wordt gewoonlijk aan test- en eindexamenresultaten afgemeten. De doelmatigheid van onderwijs en opleidingen voor de maatschappij en de economie wordt aan het individueel en maatschappelijk rendement van onderwijs en opleidingen afgemeten.

Een werkdocument van de Commissie[4] geeft inzicht in het gedetailleerde cijfermateriaal waarop deze mededeling stoelt.

1.1 Economische en sociale uitdagingen

4. De EU wordt met vier onderling samenhangende sociaal-economische uitdagingen geconfronteerd, namelijk globalisering en nieuwe en sterk concurrerende industrielanden, demografische ontwikkelingen in de zin van vergrijzing en migratiestromen, een snel veranderende arbeidsmarkt, en een technische ICT-revolutie. Al deze vraagstukken werken ieder afzonderlijk in op de uitdaging om iedereen goed onderwijs te geven. Het risico voor mensen met lage kwalificaties om werkloos te worden en aan de rand van de maatschappij terecht te komen wordt steeds groter. In 2004 waren 75 miljoen EU-burgers laagopgeleid (32% van de beroepsbevolking), maar tegen 2010 zal slechts 15% van de nieuw ontstane banen geschikt zijn voor mensen met alleen een basisopleiding.[5]

5. Het onderwijs- en opleidingsbeleid kan aanzienlijke positieve effecten op de economie en de maatschappij hebben, en dus ook op duurzame ontwikkeling en de sociale samenhang. Onrechtvaardigheden in onderwijs en opleidingen kosten bovendien enorm veel, maar in de boekhouding van de overheid zijn die verborgen kosten moeilijk terug te vinden. In de Verenigde Staten kost een 18-jarige die voortijdig van de middelbare school is gegaan over zijn of haar hele leven gerekend gemiddeld bruto 450.000 dollar (d.w.z. 350.000 euro). In dit bedrag is niet alleen de gederfde inkomstenbelasting meegerekend, maar ook de grotere vraag naar gezondheidszorg en sociale bijstand, plus de kosten van meer (jeugd-)criminaliteit.[6] Als in het Verenigd Koninkrijk 1% meer van de beroepsbevolking een diploma van het voortgezet onderwijs zou hebben en niet zoals nu helemaal geen diploma, dan zou dat door de geringere criminaliteit en betere mogelijkheden om meer te verdienen 665 miljoen pond per jaar extra opbrengen.[7]

6. Beleidsmaatregelen die dit soort kosten verminderen kunnen zowel in termen van doelmatigheid als rechtvaardigheid veel opleveren. Door in beslissingen over stelselhervormingen zowel aandacht te schenken aan het doelmatigheids- als aan het rechtvaardigheidsvraagstuk kunnen de lidstaten het reële en langetermijnrendement van hun onderwijs- en opleidingsstelsels maximaliseren.

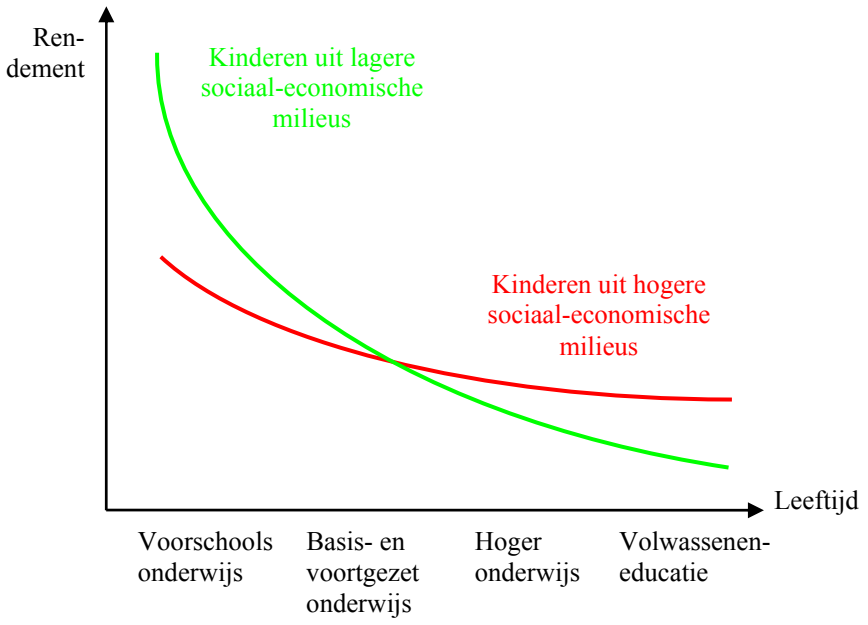
---

4 Werkdocument van de Commissie (SEC (2006) 1096)
5 Werkdocument van de Commissie, blz. 5.
6 Werkdocument van de Commissie, blz. 13-14.
7 Werkdocument van de Commissie, blz. 12-13.

2. DOELMATIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID IN DE PLANNING VOOR STRATEGIEËN VOOR EEN LEVEN LANG LEREN

7. Investeringen in onderwijs en opleidingen werpen pas na verloop van tijd vruchten af. Bij beslissingen over bekostigingsprioriteiten moeten regeringen dan ook mogelijkheden scheppen voor langetermijnplanningen op lokaal en landelijk niveau. Wordt naar het hele traject van een leven lang leren (LLL) gekeken, dan levert voorschools onderwijs, zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, vooral voor groepen met de grootste achterstanden het meeste rendement op. Bovendien neemt het rendement van die investeringen met de tijd toe.

Figuur 1: Rendement van investeringen in de verschillende LLL-fasen



Bron: Cunha et al (2006) aangepast door EENEE[8]

8. In het licht van de behoefte aan investeringsplannen voor de lange termijn wordt duidelijk hoe belangrijk de nationale strategieën voor een leven lang leren zijn, die de lidstaten voor eind 2006 hebben toegezegd. Om ervoor te zorgen dat leerresultaten uit wat voor context dan ook gemakkelijk kunnen worden gevalideerd, zijn tevens nationale en Europese kwalificatiekaders nodig. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid is dit van groot belang. Veel mensen uit groepen met de grootste achterstanden verwerven hun kerncompetenties en vaardigheden[9] namelijk door niet-formeel en informeel leren. Zorgt men ervoor dat alle vormen van leren gevalideerd en overdraagbaar worden en er geen "doodlopende trajecten" meer zijn, dan komt dat niet alleen de doelmatigheid, maar ook de rechtvaardigheid in onderwijs en opleidingen ten goede.[10]

---

8 European Expert Network on Economics of Education (EENEE): www.education-economics.org

9 COM(2005)548, 2005/0221 (COD), "Voorstel voor een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad inzake kerncompetenties voor levenslang leren."

10 Werkdocument van de Commissie, blz. 15-16.

9. In de onderwijs- en opleidingsstelsels is behoefte aan een evaluatiecultuur. Doeltreffend beleid voor de lange termijn moet op betrouwbare cijfers stoelen. Om volledig zicht te krijgen op de ontwikkelingen in de stelsels en die te kunnen monitoren, hebben de lidstaten niet alleen mogelijkheden voor de productie en raadpleging van relevante studies nodig, maar ook een statistisch apparaat voor gegevensverzameling en monitoringmechanismen voor de beleidsuitvoering.

10. Onderwijsbeleid alléén kan onderwijsachterstanden niet terugdringen. Slechte onderwijskansen zijn toe te schrijven aan een combinatie van persoonlijke, sociale, culturele en economische factoren. Om ervoor te zorgen dat het onderwijs- en opleidingsbeleid en het beleid op het gebied van werkgelegenheid, economische zaken, sociale integratie, jongeren, gezondheidszorg, justitie, huisvesting en sociale bijstand op elkaar aansluiten is een aanpak nodig die over sectoren heengaat. Dergelijk beleid moet tevens corrigerend inwerken op de grote regionale verschillen op het gebied van onderwijs en opleiding.

De lidstaten moeten aan een evaluatiecultuur werken. Zij moeten een beleid formuleren voor het hele traject dat in het kader van een leven lang leren wordt afgelegd. Dit beleid moet over de hele linie en op de lange termijn zowel op doelmatigheid als op rechtvaardigheid gericht zijn en aansluiten op het beleid op aanverwante terreinen.

3. DOELMATIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID IN ONDERWIJS- EN OPLEIDINGSBELEID

3.1. Voorschools onderwijs: focus op leren op heel jonge leeftijd

11. Uit een groot aantal cijfers blijkt dat mensen die voorschools onderwijs van hoge kwaliteit hebben gehad daarna gemakkelijker leren en daarvan op de lange termijn zowel qua prestaties als socialisatie in hun schooltijd en loopbaan profiteren.[11]

12. Europese en Amerikaanse ervaringen wijzen erop dat het sociaal-economisch rendement van programma's voor kinderen op heel jonge leeftijd, en vooral voor kinderen uit achterstandsgroepen, aanzienlijk is en dit effect tot ver op volwassen leeftijd aanhoudt.[12] De programma’s hebben een positief effect op schoolprestaties, zittenblijven, arbeidsparticipatie, inkomens, misdaadpreventie, gezinsleven en gezondheid. Om echter van meet af aan te voorkomen dat in het onderwijsstelsel achterstanden ontstaan, moeten op de programma’s voor voorschools onderwijs verdere maatregelen volgen (bijv. op het gebied van taalverwerving en maatschappelijk functioneren), omdat de positieve effecten anders allengs weer wegebben. Wordt er te weinig in het leren op heel jonge leeftijd geïnvesteerd, dan moet er op latere leeftijd veel meer voor remedial teaching worden uitgegeven. Dit is niet kosteneffectief en kan gepaard gaan met hogere uitgaven in verband met criminaliteit, gezondheidszorg, werkloosheid en ander sociaal beleid.

13. Een aantal Europese landen heeft een begin gemaakt met een uitgavenbeleid dat op uitbreiding van het voorschools onderwijs en voorkoming van

---

[11] Werkdocument van de Commissie, blz. 15-16, en 18.
[12] Werkdocument van de Commissie, blz. 18-19.

onderwijsachterstanden op heel jonge leeftijd gericht is (bijv. BE, ES, FR, IT, HU). Dergelijk beleid heeft buitengewoon positieve effecten op zowel de doelmatigheid als de rechtvaardigheid in onderwijs en opleidingen. Het vrijmaken van publieke en private gelden voor voorschools onderwijs verdient dan ook hoge prioriteit.

14. Veel aandacht moet uitgaan naar de vorm van het voorschools onderwijs en de daarin te hanteren pedagogische methoden. Programma's die niet alleen op leren gericht zijn, maar kinderen ook persoonlijke en sociale competenties meegeven hebben meer resultaat en werken later in hun leven ook in andere opzichten positief door.[13] Het aanbod aan specifiek opgeleid onderwijspersoneel voor het voorschools onderwijs moet in tal van landen worden verbeterd. Succesvol voorschools onderwijs staat of valt verder ook met engagement van de zijde van de ouders. In het geval van achterstandsgroepen kan dit engagement gestimuleerd worden door gerichte oudereducatie en hulpverleningsprogramma's.

Voorschools onderwijs heeft vooral wat schoolprestaties en socialisatie betreft buitengewoon positieve effecten. De lidstaten moeten meer in voorschools onderwijs investeren. Dit onderwijs legt namelijk het fundament voor het leren op latere leeftijden, voorkomt schooluitval, en leidt tot meer rechtvaardigheid in termen van onderwijsresultaten en algemene vaardigheidsniveaus.

3.2. Basis- en voortgezet onderwijs: een betere basisopleiding voor iedereen

15. In het kader van de leerplicht moet iedereen de basisopleiding krijgen en kerncompetenties verwerven die in een kennismaatschappij nodig zijn. Dit is vooral van belang voor bepaalde achterstandsgroepen en in lidstaten die onderwijs verzorgen voor een groot aantal migranten en etnische minderheden. Onderwijsstelsels die al op vroege leeftijd bepalen welk onderwijstraject een kind moet gaan volgen[14], vergroten de verschillen in opleidingsniveau die aan sociale achtergronden toe te schrijven zijn. Ze leiden met andere woorden tot nog grotere verschillen in onderwijsresultaten bij leerlingen en scholen.[15] In een aantal lidstaten waar scholen zich specifiek op leerlingen met vergelijkbare onderwijsbehoeften en vergelijkbare prestatieniveaus richten gaat men ervan uit dat vroege selectie een positief effect heeft. Uit cijfers blijkt echter dat dit in twijfel moet worden getrokken. Europese landen (bijv. DE, LI, LU, NL, AT) die leerlingen al op jonge leeftijd selecteren vertonen qua leerlingprestaties grotere verschillen dan landen die al hun leerlingen langer bij elkaar houden.

16. Vroege selectie heeft vooral negatieve consequenties voor het prestatieniveau van kinderen met achterstanden. Dit is ten dele toe te schrijven aan het feit dat zij daardoor in onderwijs- en opleidingsvormen terechtkomen die niet in hoog aanzien staan. Door de selectie uit te stellen tot de tweede fase van het voortgezet onderwijs

---

13 Werkdocument van de Commissie, blz. 18-19.

14 Bedoeld is hier het proces waarbij kinderen op grond van hun mogelijkheden vóór hun dertiende levensjaar naar een bepaald type onderwijs worden gestuurd. Hoewel het hierbij niet per definitie om selectie voor een traject in ofwel het algemeen vormend onderwijs, ofwel het beroepsonderwijs hoeft te gaan, is dit in de praktijk meestal wel het geval. Het gaat hier niet om interne differentiatie binnen een en dezelfde school, waarbij kinderen met dezelfde mogelijkheden een op hen afgestemd leerplan volgen.

15 Werkdocument van de Commissie, blz. 19-20.

en door overstapmogelijkheden van het ene naar een ander onderwijstype kan men segregatie tegengaan en grotere rechtvaardigheid bewerkstelligen zonder daarbij afbreuk te doen aan de doelmatigheid van het onderwijs.[16]

17. Tal van lidstaten (bijv. BE-NL, CZ, IE, IT, LV, HU, PT, SK, UK)[17] hebben de doelmatigheid van hun onderwijs- en opleidingsstelsels door decentralisatie trachten te verbeteren. Zij hebben de afzonderlijke instellingen meer mogelijkheden gegeven om zelf de inhoud van hun programma's te bepalen, de eigen begroting vast te stellen of zelf personeelsbeslissingen te nemen. Het idee hierachter is dat gedecentraliseerde besluitvorming door kennis van de situatie en specifieke vraag ter plaatse doelmatiger is. De meeste Europese landen werken met een accountabilitysysteem waarin onderwijsinstellingen aan de hand van centrale eindexamens en interne evaluaties op hun prestaties worden afgerekend (bijv. DK, EE, EL, FR, IE, IT, CY, LV, LT, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, FI, UK, LI, NO, RO).[18] Internationaal zijn er cijfers die erop wijzen dat leerlingen beter presteren als onderwijsinstellingen ter plaatse autonoom zijn, maar in een centraal accountabilitysysteem op hun prestaties worden aangesproken. Accountabilitysystemen moeten wel een zodanige opzet hebben dat het rechtvaardigheidsbeginsel volledig overeind blijft en voorkomen wordt dat gedecentraliseerde besluitvorming (bijv. bij de vaststelling van de verzorgingsgebieden van scholen) plaatselijk onrechtvaardig werkt. Enkele landen hebben met het oog op meer rechtvaardigheid doelstellingen en prikkels in hun accountabilitysysteem opgenomen en nemen maatregelen indien blijkt dat niet aan de eisen op dit gebied is voldaan.

18. Kwaliteit, ervaren en gemotiveerde leerkrachten, en op maat gesneden pedagogische methoden zijn voor doelmatige en rechtvaardige onderwijs- en opleidingsstelsels van het allergrootste belang. Leerkrachten kunnen door samenwerking met welzijnsorganisaties voor ouders en leerlingen een belangrijke bijdrage leveren aan de participatie van jongeren uit groepen met de grootste achterstanden. Dit levert vooral veel op als scholen met een integratiebeleid werken dat voortdurend wordt bijgesteld en op pedagogisch onderzoek inhaakt. De lidstaten hebben lang naar de beste maatregelenmix gezocht om ervaren en gemotiveerde leerkrachten naar scholen te krijgen waar de problemen het grootst zijn.[19] Er dient dan ook prioriteit te worden gegeven aan een aanwervingsbeleid dat garandeert dat achterstandsleerlingen onderwijs van hoge kwaliteit krijgen.

Uit de meeste onderzoeken komt naar voren dat onderwijs- en opleidingssystemen de effecten van sociaal-economische achtergronden op het opleidingsniveau versterken en op de lange termijn niet doelmatiger worden, als ze leerlingen al op jonge leeftijd voor de verschillende onderwijstrajecten selecteren. Grotere doelmatigheid en meer rechtvaardigheid kunnen worden bereikt door verbetering van de kwaliteit van het onderwijspersoneel en de aanwervingsprocedures in achterstandsgebieden en door autonomie en accountabilitysystemen die onrechtvaardigheid in onderwijs en opleidingen tegengaan.

---

16 Werkdocument van de Commissie, blz. 22.
17 Werkdocument van de Commissie, blz. 22-23.
18 Werkdocument van de Commissie, blz. 23-24.
19 Werkdocument van de Commissie, blz. 25.

3.3. Hoger onderwijs: betere financiering en meer studenten uit alle geledingen van de maatschappij

19. Hoger onderwijs speelt een cruciale rol in een kenniseconomie en -maatschappij. Het vormt de spil van de 'kennisdriehoek' bestaande uit onderwijs, innovatie en onderzoek. De Commissie wijst er in haar mededeling over de modernisering van de universiteiten[20] op dat de sector van het hoger onderwijs in de EU voor een groot aantal uitdagingen staat en gemoderniseerd moet worden om beter te kunnen concurreren en topprestaties mogelijk te maken. Een van de uitdagingen is systemen met een heel breed scala aan mogelijkheden tot stand te brengen die iedereen een faire kans op deelname bieden en tegelijkertijd financierbaar blijven en doelmatiger functioneren. De Commissie heeft reeds voorgesteld om binnen tien jaar in de EU minimaal 2% van het BBP uit te trekken voor al het werk van een gemoderniseerde hogeronderwijssector[21] en zo een kennismaatschappij op te bouwen.

20. Het aantal studenten is constant gestegen, terwijl ook steeds meer van de Europese universiteiten verwacht wordt. Het hoger onderwijs heeft desalniettemin niet meer geld tot zijn beschikking gekregen. Ook heeft het groeiende aantal studenten niet tot grotere rechtvaardigheid in het hoger onderwijs geleid. Het merendeel van de studenten komt namelijk nog steeds uit een hoger sociaal-economisch milieu of heeft ouders die zelf hoger onderwijs hebben gevolgd.[22]

21. Tot nu toe ging men er veelal vanuit dat "gratis" hoger onderwijs (d.w.z. geheel door de overheid gefinancierd) ook automatisch rechtvaardig is. De realiteit bevestigt deze veronderstelling evenwel niet. Het sociaal-economisch milieu is namelijk nog steeds bepalend voor deelname aan het hoger onderwijs. Uit het merendeel van de cijfers blijkt dat mensen die hoger onderwijs hebben gevolgd daarvan in financieel opzicht gewoonlijk aanzienlijk rendement hebben en dat de corrigerende werking van progressieve belastingstelsels op dit punt niet afdoende is. Dit kan een herverdeling van inkomen van arm naar rijk tot gevolg hebben. Dit regressieve effect is bijzonder nijpend in landen waar scholen de invloed van sociaal-economische achtergronden op het opleidingsniveau versterken. Om de door de afzonderlijke belastingbetaler en de samenleving opgebrachte kosten en baten rechtvaardiger over iedereen[23] te verdelen en er mede voor te zorgen dat universiteiten het extra geld krijgen dat zij nodig hebben, vragen tal van landen degenen die rechtstreeks van het hoger onderwijs profiteren, d.w.z. de studenten, nu om zelf door de betaling van collegegeld in de eigen toekomst te investeren (bijv. BE, ES, IE, NL, AT, PT, UK, LI).[24] Uit cijfers valt verder op te maken dat de marktwerking van het collegegeld ook een positief effect kan hebben op zowel de kwaliteit van het onderwijs en bestuur van universiteiten als op de motivatie van studenten.[25]

22. Vaststaat dat heffing van collegegeld zonder studiefinanciering voor studenten uit armere milieus tot nog grotere onrechtvaardigheid bij de toegang tot het hoger onderwijs kan leiden. Achterstandsgroepen staan vaak zeer afwijzend tegenover

---

20 COM (2006) 208 def.
21 COM (2006) 208 def. Zie ook COM (2006) 30 & COM (2005) 152.
22 Werkdocument van de Commissie, blz. 25-26.
23 Het gemiddelde individuele rendement van het hoger onderwijs ligt in tien OESO-landen bij zo'n 9%.
24 Werkdocument van de Commissie, blz. 27-29.
25 Werkdocument van de Commissie, blz. 28.

risico's en schulden. Zij schrikken ervoor terug om tijd in een studie te steken en gaan liever werken, als niet zeker is dat hoger onderwijs voor hen zelf ook financieel voordeel oplevert. Dit speelt vooral als de collegegelden gebaseerd zijn op schattingen van wat men in de toekomst zal verdienen, waarbij er impliciet van wordt uitgegaan dat het economisch systeem afgestudeerden op eenzelfde peil zal blijven belonen als nu. Door garanties voor bankleningen, inkomensafhankelijke studieleningen, beurzen en op middelentoetsen gebaseerde bijdragen in de studiekosten kunnen overheden ervoor zorgen dat ook studenten van minder rijke komaf naar het hoger onderwijs kunnen. Dergelijke programma's voor studiefinanciering zijn al door een aantal Europese landen (bijv. BE, ES, FR, IE, IT, LV, LT, NL, AT, PT, UK, LI) ingevoerd. Ze zijn evenwel van zo recente datum dat de onderzoeken daarnaar nog niet volledig afgesloten zijn. Desalniettemin blijkt uit Australische en Amerikaanse cijfers dat collegegelden in combinatie met gerichte studiefinanciering tot hogere studentenaantallen leiden en geen negatief effect hebben op de rechtvaardigheid in het hoger onderwijs.[26]

23. Als gevolg van onrechtvaardigheden in de eerdere fasen van de onderwijscyclus halen leerlingen uit achterstandsgroepen vaak niet het kwalificatieniveau dat nodig is voor toelating tot het hoger onderwijs. Zelfs degenen die die kwalificatieniveaus wel halen, denken er vaak niet over om naar een universiteit te gaan.[27] Beleidsmaatregelen die scholen doelmatiger en rechtvaardiger maken en acties die het beeld van het hoger onderwijs in de samenleving veranderen zijn dan ook cruciaal. In dit verband moet aan leerlingen op school en, wat nog veel belangrijker is, ook aan gezinnen met relatief jonge kinderen in de vorm van bezoeken op scholen, mentoringprogramma's en doorlopende keuzebegeleiding informatie worden gegeven over de mogelijkheden en voordelen die het hoger onderwijs te bieden heeft.[28] Universiteiten moeten worden gestimuleerd om een ruim opgezet voorlichtings- en toelatingsbeleid uit te werken en daarbij eventueel ook brugprogramma's in te voeren en studieplaatsen voor bepaalde studenten te reserveren.

Gratis hoger onderwijs garandeert niet automatisch rechtvaardigheid. Om het hoger onderwijs doelmatiger en rechtvaardiger te maken moeten de lidstaten voorwaarden scheppen en prikkels geven voor meer investeringen vanuit de publieke en private sector (ook, waar nodig, in de vorm van collegegeld). Dit moet gepaard gaan met begeleidende financiële maatregelen voor achterstandsgroepen. Ook moeten er specifieke acties op scholen komen. De instellingen voor hoger onderwijs moeten een groter scala aan studiemogelijkheden en stimulansen bieden die aansluiten op de steeds diverser wordende maatschappelijke en economische eisen.

3.4. Beroepsonderwijs en (beroeps-)opleidingen buiten het onderwijs: meer kwaliteit en relevantie

24. Naarmate de bevolking vergrijst, wordt de aanhoudend hoge werkloosheid onder jongeren in de EU hoe langer hoe meer een nijpend probleem. Tegen 2050 zullen er

---

26 Werkdocument van de Commissie, blz. 29.
27 Werkdocument van de Commissie, blz. 28.
28 Werkdocument van de Commissie, blz. 29.

65% meer Europeanen van 65 jaar of ouder zijn dan nu, terwijl het aantal Europeanen op werkzame leeftijd (15 tot 64 jaar) met twintig procent zal zijn gedaald.[29] Bovendien neemt de vraag naar hoger opgeleide mensen toe. Laagopgeleide mensen die de arbeidsmarkt opgaan lopen het grootste risico om werkloos te worden. Tijdige maatregelen die de onderwijsdeelname vergroten en tot hogere opleidingsniveaus leiden zijn het meest probate middel om de kansen op werk te verbeteren. Van doorslaggevend belang blijft echter de overstap van de wereld van het onderwijs naar de wereld van het werk. Uit cijfers blijkt dat mensen die in landen met een goed uitgebouwd beroepsonderwijs- en leerlingstelsel een beroepsopleiding hebben gevolgd op een redelijk inkomen kunnen rekenen.[30] Voor de aantrekkelijkheid van deze stelsels is het van het allergrootste belang dat doodlopende trajecten komen te verdwijnen en doorstroming naar het hoger onderwijs mogelijk wordt. Het is zaak dat de lidstaten flexibele en heldere leerwegen voor hun beroepsonderwijs uitwerken die het mogelijk maken om al werkend verder te leren. Dit zou de verhouding tussen het aantal mensen met een kwalificatie van het hoger onderwijs en het aantal mensen met een beroepskwalificatie ten goede komen en beter aansluiten op de vraag op de arbeidsmarkt.

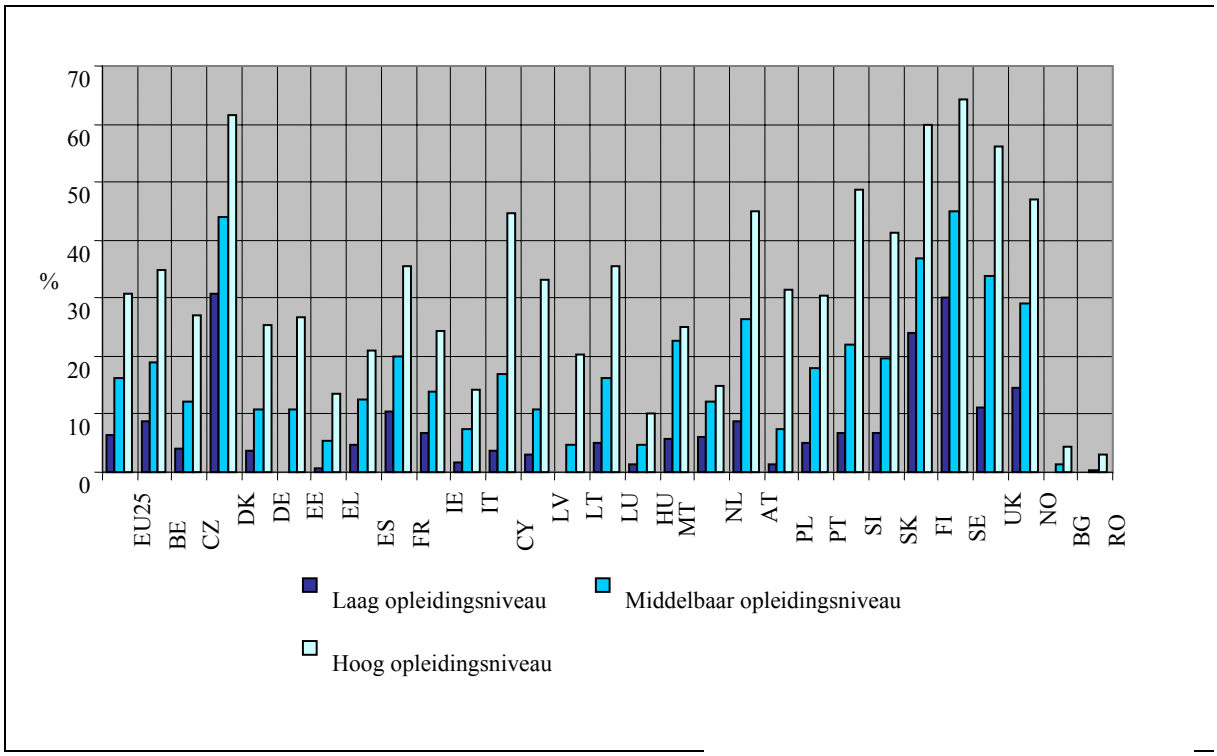
25. In het licht van de vergrijzing is het zowel vanuit het oogpunt van de rechtvaardigheid als de doelmatigheid van onderwijs en opleidingen van groot belang dat volwassenen betere mogelijkheden krijgen om te leren. Vooral laagopgeleide mensen moeten de kans krijgen om weer te gaan leren en zich beter toe te rusten voor de veranderende arbeidsmarkt. Werkgevers hebben de neiging om reeds hoogopgeleide werknemers verder op het werk op te leiden, wat financieel gezien zowel voor de afzonderlijke werknemer als voor de werkgever behoorlijk veel oplevert.[31] Zij blijken evenwel minder geneigd om mensen een opleiding te geven die achterstanden hebben, niet zoveel onderwijs hebben genoten of niet over de nodige basisvaardigheden beschikken.

26. Slechts 10,8% van de volwassen Europeanen maakt gebruik van de mogelijkheden om een leven lang in formeel, niet-formeel of informeel verband te leren. Dit cijfer ligt nog ver onder de benchmark van de EU (12,5% in 2010). Uit cijfers over het reeds bereikte opleidingsniveau van volwassenen die in niet-formeel verband leren (figuur 2) blijkt dat mensen onderaan de kwalificatieladder het minst geneigd zijn om verder te leren en hun kansen op werk zo te verbeteren.

---

29 Werkdocument van de Commissie, blz. 30.
30 Werkdocument van de Commissie, blz. 30.
31 Werkdocument van de Commissie, blz. 31.

Figuur 2: Deelname van 25- tot 64-jarigen die in niet-formeel verband leren, uitgesplitst naar reeds bereikt opleidingsniveau (%), 2003



■ **EU 25: 6,5 %** ■ **EU 25: 16,4 %** ■ **EU 25: 30,9 %**
Bron: EUROSTAT: LFS, AHM, 2003
Doelgroep: 25- tot 64-jarigen. Referentieperiode: 12 maanden

27. Opleidingsmaatregelen voor volwassenen leveren sociaal en cultureel gezien veel op. Ze geven het gevoel dat men er bijhoort en dragen ertoe bij dat volwassenen weer beginnen te leren. Vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid zouden werklozen en diegenen die het in het leerplichtig onderwijs niet gered hebben toegang moeten krijgen tot door de overheid gefinancierde opleidingsprogramma's voor volwassenen. Dergelijke programma's blijken de kansen op werk voor volwassenen met achterstanden in het algemeen echter maar weinig te verbeteren.[32] Hierin kan langs twee lijnen verandering worden gebracht.

28. Ten eerste stoelen succesvolle (beroeps-)opleidingsprogramma's voor volwassenen vaak op partnerships tussen ondernemingen, overheid, sociale partners en plaatselijke non-profitorganisaties.[33] Ze zijn afgestemd op specifieke groepen en hun behoefte aan opleiding. Door ook partnerships te sluiten in de tweede fase van het voortgezet onderwijs en zo alternatieve leeromgevingen te bieden kan men tevens schooluitval onder risicojongeren voorkomen.[34] Degelijke initiatieven kosten uiteraard veel, maar

[32] Werkdocument van de Commissie, blz. 33-34.
[33] De Raad en de Commissie hebben het grote belang van de sociale dialoog erkend. Zie: http://ec.europa.eu/comm/employment_social/social_dialogue/
[34] Werkdocument van de Commissie, blz. 34-37.

de kosten van uitblijvende maatregelen en het daaraan verbonden hoge aantal jongeren dat voortijdig van school gaat liggen aanmerkelijk hoger.[35]

29. Ten tweede moeten opleidingsmaatregelen goed aansluiten op de eisen van de werkgevers. Zij moeten relevant zijn voor de arbeidsmarkt. Het bedrijfsleven moet dan ook niet alleen in de vorm van partnerships, maar ook door uitbreiding van de praktijkgedeelten sterker bij dergelijke opleidingsmaatregelen betrokken worden. Om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen en studie- en loopbaankeuzes eenvoudiger te maken, moeten regeringen meer informatie verzamelen over de eisen op de arbeidsmarkt. Overheidssteun voor opleidingsprogramma's van bedrijven en bedrijfstakken kunnen tot meer private investeringen leiden, omdat de kosten voor ondernemingen en werknemers door met elkaar gedeelde overheadkosten laag blijven.[36] Ook het risico dat men elders opgeleide werknemers "wegpikt" – een van de voornaamste argumenten van werkgevers om niet in opleidingen te investeren – neemt erdoor af. Werkgevers moeten in onderwijs- en opleidingsmaatregelen investeren, willen ze kunnen blijven concurreren en vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid 'lerende organisaties' worden.[37] Gebleken is dat arbeidsmarktgerelateerde opleidingsprogramma's de kansen van achterstandsgroepen op werk vooral verbeteren, als ze inhaken op de eisen van de regionale of plaatselijke economie.[38]

De lidstaten moeten heldere, uiteenlopende trajecten in het beroepsonderwijs en leerlingstelsel uitwerken die het mogelijk maken om al werkend verder te leren. Ook moeten zij verbetering brengen in door de overheid gefinancierde opleidingsprogramma's voor werklozen en lerenden met achterstanden. De kwaliteit en relevantie van dergelijke programma's kan worden verbeterd door bevordering van partnerships tussen alle betrokkenen op regionaal en plaatselijk niveau en medewerking van de private sector.

4. MAATREGELEN VAN DE EUROPESE UNIE

30. Duidelijk is dat het vooral aan de lidstaten is om de in deze mededeling beschreven uitdagingen aan te pakken. Aan de lidstaten wordt hier een aantal aanbevelingen gegeven. Daarnaast zijn ook op EU-niveau maatregelen nodig. Alle landen worden namelijk al naar gelang hun specifieke situatie met min of meer dezelfde gevolgen van de wereldwijde economische concurrentiestrijd en maatschappelijke ontwikkelingen geconfronteerd. Een Europese aanpak heeft voor de onderwijs- en opleidingsstelsels met al hun onderlinge verschillen dan ook toegevoegde waarde, in die zin dat ze van elkaar leren en "best practice" met elkaar uitwisselen.

31. In het nieuwe Programma voor een leven lang leren zal steun worden verleend voor de mobiliteit van miljoenen mensen. Zij zullen zich daardoor nieuwe vaardigheden eigen maken en zich beter kunnen toerusten voor de Europese arbeidsmarkt. Door transnationale samenwerking zal het programma ook een positieve bijdrage leveren

---

35 Werkdocument van de Commissie, blz. 12-14.

36 Werkdocument van de Commissie, blz. 34-35 en 37-38.

37 COM(2006) 136, "Tenuitvoerlegging van het partnerschap voor groei en werkgelegenheid: Europa moet een voorbeeld worden op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen."

38 Werkdocument van de Commissie, blz. 38.

aan de kwaliteit van onze onderwijs- en opleidingsinstellingen en de onderlinge aansluitingen daartussen. Het programma loopt in de pas met de nieuwe regelingen voor de structuurfondsen, die steun zullen verstrekken voor stelselhervormingen en de uitbouw van het onderwijs- en opleidingsaanbod.

32. In het kader van de herziene Lissabonstrategie en het werkprogramma "Onderwijs en opleiding 2010" biedt de EU de lidstaten de helpende hand bij de uitwerking en implementatie van hun onderwijs- en opleidingsbeleid. In dit verband stimuleert de EU de uitwisseling van informatie, gegevens en "best practice" door onderling leren en peer reviews. Doelmatigheid en rechtvaardigheid zullen in dit werk voorop komen te staan. Er zal vooral steun worden verleend voor het werk aan de op gang te brengen evaluatiecultuur en voor de uitwisseling van "best practice" op het gebied van het voorschools onderwijs. Ook zal de Commissie voortgaan met de werkzaamheden die op het leren van volwassenen en op de totstandbrenging van zowel een Europees kwalificatiekader als een Europees kader voor statistieken en indicatoren gericht zijn. Ter onderbouwing zal in het zevende O&O-programma onderzoek naar doelmatigheid en rechtvaardigheid in onderwijs en opleidingen worden gefinancierd.