

## Education Policy Analysis – 2004 Edition

*Summary in Dutch*

---

### Analyse onderwijsbeleid – Editie 2004

*Samenvatting in de Nederlandse taal*

In deze nieuwe verkenning van een thema dat voor het eerst ongeveer 30 jaar geleden werd onderzocht door de OESO, geeft hoofdstuk 1 een nieuwe kijk op de plaats van alternatieven voor de traditionele universiteit binnen de nationale systemen voor hoger onderwijs. In hoofdstuk 2 wordt een verband gelegd tussen een reeks activiteiten van de OESO met betrekking tot het gebruik van ICT in het onderwijs, worden enkele waarschuwendende lessen geformuleerd en een aantal voorwaarden genoemd die nodig zijn voor betere resultaten van de nationale investeringen in ICT in het onderwijs. In hoofdstuk 3 wordt een onderwerp besproken dat tot nu toe niet systematisch aan de orde is geweest in de OESO-activiteiten op onderwijsgebied: de belangrijke rol die scholen zouden moeten spelen bij het leggen van de fundamenteën voor nationale kaders voor levenslang leren. Hoofdstuk 4 ten slotte, is een verkenning waarin een aantal beleidszaken onder de loep wordt genomen die mee moeten wegen wanneer belastingbeleid wordt gebruikt als een instrument om levenslang leren te bevorderen. De uitgave bevat een bijlage, die een samenvatting geeft van recente ontwikkelingen op het gebied van onderwijsbeleid in OESO-landen.

---

*Alternatieven voor universitair onderwijs:  
opnieuw bekeken*

---

**Universiteiten hebben niet langer een monopolie** op het geven van hoger onderwijs. In een aantal landen meldt meer dan eenderde van de studenten op dit niveau zich nu aan bij andersoortige instellingen en in een paar landen de meerderheid. Niet-universitaire instellingen die hoger onderwijs verzorgen verschillen enorm van aard, variërend van scholen voor beroepsonderwijs die een mengeling van hoger middelbaar onderwijs en korte hogere opleidingen verzorgen, tot technische universiteiten die

vierjarige wetenschappelijke opleidingen verzorgen. Toch zijn er twee cruciale factoren die van invloed zijn geweest op de groei van zulke instellingen in de OESO-landen. De eerste is het scheppen van extra capaciteit om het totale aanbod aan hoger onderwijs te vergroten. De tweede is het diversifiëren van het aanbod, in termen van bijvoorbeeld het aantal opleidingen, de toegankelijkheid en de aanwezigheid van samenwerkingsverbanden met werkgevers en de gemeenschap in het algemeen.

**De niet-universitaire instellingen** die hoger onderwijs verzorgen **verschillen substantieel in hun doelstellingen**. Sommige, zoals de Duitse *Fachhochschulen*, zijn strikt gericht op opleiden voor vakdiploma's. Andere, zoals community colleges in Noord-Amerika, leiden op voor een breder scala aan niveaus en doelen. Drie sleutelaspecten van deze doelen zijn:

- *de mate van beroepsgerichtheid*. In veel landen zijn niet-universitaire instellingen ontstaan uit beroeps- of technische opleidingen en zij bieden vaak minder vakken voor algemene programma's aan (bijvoorbeeld in de algemene letteren) dan universiteiten. Toch hebben sommige soorten instellingen ook als missie het verbeteren van de toegankelijkheid van universiteiten en in deze gevallen is de beroepsgerichtheid minder diepgaand. Tot deze instellingen horen niet alleen de algemene instellingen in Noord-Amerika en Australië, maar ook de Franse Instituts universitaires de technologie (IUT's), die een gestandaardiseerde tweejarige diplomaopleiding bieden;
- *de niveaus van de aangeboden opleidingen*: in Engelssprekende landen biedt een aantal instellingen een reeks opleidingen van hoger middelbaar tot en met wetenschappelijk niveau. In een aantal Duitssprekende en Scandinavische landen daarentegen verzorgen niet-universitaire instellingen voor hoger onderwijs meestal alleen voortgezette opleidingen van een niveau dat vergelijkbaar is met een eerstegraads universitaire opleiding en worden lagere opleidingen voor volwassenen door andere instellingen verzorgd;
- *de gerichtheid op de samenleving*: in veel landen bestaan nu netwerken van niet-universitaire instellingen, die talrijker zijn dan universiteiten en daarom geografisch meer verspreid. Dit verbetert de lokale toegankelijkheid en is in sommige gevallen ook op andere manieren nuttig voor de samenleving, bijvoorbeeld doordat de instellingen onderzoek doen dat is gericht op lokale en regionale economische ontwikkeling.

**Niet-universitaire instellingen voor hoger onderwijs passen op veel manieren in een algemeen onderwijssysteem**. Soms zijn onderwijstypen van verschillende status duidelijk onderscheiden, zoals in binaire of tripartiete systemen, maar het beeld kan ingewikkelder zijn wanneer de soorten opleidingen en diploma's in de verschillende categorieën instellingen elkaar overlappen. In sommige landen, vooral in Duitsland en Finland, spelen niet-universitaire instellingen een sleutelrol bij het stimuleren van de uitbreiding van het totaal aan voorzieningen voor hoger onderwijs. Bij de uitbreiding van de toegankelijkheid echter, staan zij niet altijd alleen en in veel landen is de manier waarop zij met universiteiten samenwerken - inclusief de condities voor doorstroming binnen de instellingen - van cruciaal belang.

Een ander sleutelement in hun rol in een zich uitbreidend systeem is **het feit dat zij in de meeste landen relatief minder geld per student krijgen**. In sommige landen is dat iets meer dan de helft van het bedrag dat aan universitair onderwijs wordt uitgegeven. Dit kan gedeeltelijk, maar niet helemaal, worden verklaard uit de verschillen in programma's en roept vragen op over de billijkheid van de financiering. In sommige, maar niet in alle, landen wordt dit gedeeltelijk gecompenseerd door het feit dat studenten aan niet-universitaire instellingen minder collegegeld hoeven te betalen. Er moet zorgvuldig nagedacht worden over de manier waarop een billijke kosten- en financieringsstructuur in een complex, heterogeen systeem van hoger onderwijs kan worden ontwikkeld. Dit zal ook vragen oproepen met betrekking tot kwaliteit, inclusief de kwaliteit van het lesgeven, waar niet-onderzoeksgerichte instellingen zich in principe op zouden moeten concentreren, maar dat in de praktijk onvoldoende aandacht heeft gekregen. Leveren niet-universitaire instellingen voor hoger onderwijs waar voor hun geld? Dit is moeilijk vast te stellen op grond van de beschikbare data, maar er zijn bewijzen dat het rendement op zijn best middelmatig is, met grote verschillen tussen instellingen en opleidingen.

Deze alternatieven voor universiteiten zullen zeker een grote rol spelen in de voorzieningen voor hoger onderwijs in de toekomst. Toch **is hun precieze rol binnen het systeem nog steeds niet duidelijk**, waardoor er een reeks strategieën open blijft, van nog meer werken zoals universiteiten, tot benadrukken van de verschillen. De voor onderwijs verantwoordelijke instanties zullen ook zorgvuldig moet nadenken over de rol die zij zien voor universiteiten in het hoger onderwijssysteem.

Sinds het midden van de jaren negentig **worden informatie- en communicatietechnologieën (ICT) door velen gezien als een integraal onderdeel van een strategie tot verbetering van het lesgeven en het leren.** Dit is ambitieuzer dan het vroegere gebruik van computers, bijvoorbeeld als aanvullend onderwijsmiddel of om de kosten van lesgeven te verlagen. Maar leveren beleidsmaatregelen om ICT te gebruiken voor onderwijshervormingen resultaat op? Welke investeringen zijn er gedaan, op welke terreinen hebben zij rendement opgeleverd en welke barrières zijn er nog voor het effectief inzetten van ICT?

**Alle OESO-landen hebben zwaar geïnvesteerd in ICT op scholen,** hoewel de aanwezigheid van apparatuur nog sterk varieert in de verschillende landen. In 2003 varieerde het aantal 15-jarige studenten per computer in de verschillende landen tussen 3 en 25. Deze verschillen zijn niet simpelweg te verklaren door variaties in welvaart of de totale uitgaven aan onderwijs. De meeste scholen hebben echter nu toegang tot het internet en naarmate de fysieke beschikbaarheid van technologie groeit, richt de aandacht zich in toenemende mate op de vraag hoe ICT kan worden geïntegreerd in lesgeven en leren, om betere leerresultaten te behalen.

Bij het beoordelen van het rendement op ICT-investeringen moet men in gedachten houden dat ICT gebruikt kan worden om informatiemanagement binnen scholen te verbeteren, om de ICT-vaardigheden van studenten op een hoger plan te brengen en daarnaast om lesgeven en leren te verbeteren. Afhankelijk van welke van deze doelen belangrijk wordt geacht, zal de vorm van investeren in ICT verschillen en daarom is het moeilijk het totale rendement te meten.

Eén indicatie is de mate waarin studenten gebruik maken van computers. In sommige landen gebruikt ten minste een op de drie 15-jarigen minder dan een keer per maand een computer op school, hoewel in enkele landen het gebruik routine is geworden: twee van de drie studenten in Denemarken, Hongarije en het Verenigd Koninkrijk gebruiken computers verschillende keren per week, of elke dag. **Het is opvallend dat de hoogte van de investering in apparatuur geen goede voorspeller is van de mate van gebruik,** hoewel het niet verrassend is dat de landen met erg veel studenten per computer een lager dan gemiddeld gebruik laten zien. Over het algemeen gebruiken studenten computers niet om te leren via lesprogramma's, maar om te e-mailen en te surfen op internet - wat allebei, onderwijskundig gezien, nut kan hebben. In feite lijkt het aantal studenten dat specifieke educatieve software gebruikt kleiner te worden.

Verbeterd ICT leerresultaten? Het bewijs hiervoor is niet onomstotelijk, hoewel **sommig onderzoek erop lijkt te wijzen dat meer gebruik van technologie de prestaties kan verbeteren.** De grootste potentiële winst is te behalen bij leerlingen die minder goed presteren. Het is bemoedigend dat de scholen met een grote concentratie van dergelijke leerlingen tenminste net zo goed voorzien zijn van computers als de gemiddelde school en in sommige landen zelfs beter. Dit ligt heel anders bij de

aanwezigheid van computers in huishoudens, waar meer bevoorrechte leerlingen zeer duidelijk in het voordeel zijn: zo kunnen scholen helpen om de effecten van de digitale kloof ongedaan te maken. Op scholen waar computers schaars zijn echter, zijn minder goed presterende leerlingen minder dan gemiddeld geneigd om ze te gebruiken en daarom is binnen de school de toegankelijkheid belangrijk.

Minder goed presterende studenten zijn net zo geïnteresseerd in het gebruik van computers als andere studenten, maar over het algemeen zijn ze er minder vertrouwd mee. Niettemin wijst resultaat van casestudie erop dat **ICT effectief kan worden gebruikt om de interesse en het vertrouwen in leren onder studenten te vergroten.**

Tot de barrières die voorkomen dat ICT de gewenste vruchten afwerpt op scholen kunnen onder andere horen een gebrek aan voldoende fysieke middelen, inclusief een gebrek aan professionele technische ondersteuning en onderhoud. Tot de meest fundamentele barrières horen echter de manieren waarop klassikaal leren en school- en onderwijssystemen zijn georganiseerd. **Schooldirecties benadrukken vooral vier obstakels die de verwezenlijking van hun doelstellingen op het gebied van ICT-ontwikkeling in de weg staan;** ten minste 60% de leerlingen van het hoger middelbaar onderwijs in de OESO-landen krijgt met alle vier obstakels te maken.

- Moeilijkheden bij de integratie van computers in klassikale instructie.
- Problemen bij het inroosteren van voldoende computertijd.
- Gebrek aan kennis bij leraren over het gebruik van computers als leermiddel.
- Het feit dat leraren niet voldoende tijd hebben om lessen voor te bereiden waarin de computer gebruikt wordt.

Om zulke barrières te overwinnen moeten leraren goed opgeleid zijn en bereid zijn om computers effectief te gebruiken, maar dit zal op zichzelf niet voldoende zijn als de organisatie van scholen en het lesgeven onveranderd blijft. Casestudiebewijs toont aan dat, ongeacht of ICT een aanzet is voor verandering of een middel waardoor verandering kan plaatsvinden, er een nauwe interactie moet zijn tussen het gebruik van computers en andere aspecten van ontwikkelingen binnen scholen. Zo zal, precies zoals in de zakenwereld, het potentieel van ICT alleen maar gerealiseerd worden als de introductie ervan effectief gecombineerd wordt met andere soorten vernieuwing.

---

### *Hoe goed dragen scholen bij aan levenslang leren?*

---

**Levenslang leren** is een concept dat oorspronkelijk betrekking had op verder leren na de basisopleiding. Het **staat nu voor een methode waarbij het hele leven lang geleerd wordt, inclusief het leren op school.** De OESO heeft een raamwerk opgesteld voor levenslang leren, dat vier elementen bevat. Elk van deze elementen heeft implicaties voor onderwijs op scholen:

- georganiseerd leren zou *systematisch moeten zijn en onderling gekoppeld*; onderwijs op scholen zou daarom gekoppeld moeten zijn aan leren in andere fasen van het leven;

- de leerling zou *centraal moeten staan in het leerproces*; dit is in het verplichte onderwijs een bijzonder uitdagende voorwaarde;
- er zou nadruk moeten liggen op *de motivatie tot leren* - nog een uitdagende vereiste voor basisonderwijs, waar velen gedemotiveerd raken;
- erkend zou moeten worden dat *onderwijs meerdere doelen* heeft en zich niet alleen moet richten op economische of instrumentele doelen.

Hoe goed schoolsystemen beantwoorden aan de idealen van levenslang leren kan op drie niveaus worden geanalyseerd: de individuele student, de school als organisatie en het schoolstelsel.

Op studentniveau **moeten schoolsystemen** niet alleen **zeker stellen** dat studenten hun opleiding afmaken, maar ook **dat hen de vaardigheden worden bijgebracht die zij als volwassenen nodig hebben**. Voor zover het afmaken van de middelbare school een fundament vormt voor levenslang leren, zijn de eisen tot nu toe bemoedigend. In de meeste OESO-landen verlaat het overgrote deel van de jonge mensen nu de school met een diploma hoger middelbaar onderwijs. Maar wat voor vaardigheden en wat voor instelling hebben zij zich dan eigen gemaakt? In het PISA-onderzoek (Programme for international student assessment) is nagegaan in hoeverre zij beschikken over belangrijke kennis en vaardigheden die zij als volwassene nodig hebben. De resultaten van het onderzoek laten zien dat er nog veel te doen valt. Zo kan in veel landen ten minste een derde van de studenten geen leesopdracht van een gemiddelde moeilijkheidsgraad doen, een essentiële vaardigheid voor levenslang leren.

Toch **moet ook gekeken worden naar een breder scala aan resultaten van opleiding, niet alleen cognitieve vaardigheden**. In het OESO-project DeSeCo (Definitie en selectie van competenties) zijn drie soorten competenties geïdentificeerd die een volwassene nodig heeft: een breed scala aan kennisgerelateerde middelen gebruiken, waaronder taal en technologie, effectief omgaan met andere mensen en persoonlijke autonomie gebruiken. Omdat deze competenties niet altijd accuraat kunnen worden gemeten, heeft PISA enkele indicatoren gegeven om te kunnen vaststellen of studenten goed voorbereid zijn voor levenslang leren op verschillende manieren. Eén meetbaar aspect van **autonomie** is de mate waarin studenten hun eigen leren sturen en degenen die dat doen hebben een grotere kans op school goed te presteren. Wat **motivatie** betreft zijn de resultaten bemoedigend, omdat ze aantonen dat de meeste 15-jarige studenten voelen dat zij op school "thuishoren", hoewel een aanzienlijke minderheid dat gevoel niet heeft. Een opvallend aspect aan dit bewijs is dat in sommige landen waar studenten goed presteren, relatief grote aantallen zich ongelukkig voelen op school en dit zou gevolgen kunnen hebben voor de waarschijnlijkheid dat zij in hun verdere leven blijven leren.

Het tweede niveau waar de principes van levenslang leren van toepassing zijn is dat van **scholen, die leerorganisaties moeten worden waar studenten centraal staan in het leren**. Dit vraagt niet alleen een bereidheid van leraren om te leren en te veranderen, maar schoolgestuurde innovatie die leerculturen verandert. Hiervoor moet het onderwijsomstandigheden nastreven waaronder innovatie elders geslaagd is. Een van die omstandigheden is het toepassen van uit onderzoek verkregen kennis. Een tweede is

samenwerking tussen leraren om nieuwe manieren te ontdekken om dingen te doen, waarvoor betere lerarennetwerken nodig zijn en stimulansen voor samenwerking tussen leraren. Een derde is het opzetten van een "modulair" innovatiesysteem, dat plaats biedt aan lokale verschillen en tegelijkertijd aansluit bij lokale innovatie in andere delen van het systeem. Een laatste aanjager van innovatie is het effectieve gebruik van informatie- en communicatietechnologieën. Al deze aspecten hebben barrières in zich voor onderwijsverandering, maar elk aspect biedt ook de mogelijkheid tot vooruitgang.

Op systeemniveau tenslotte is voor levenslang leren een koppeling noodzakelijk tussen scholing en andere aspecten van onderwijs en training in een mensenleven. **Een sleutelvraag hierbij is of de voortdurende uitbreiding van algemeen onderwijs noodzakelijkerwijs gewenst is.** Hoewel het een goed fundament voor levenslang leren vormt, vergroot het ook het belang van onderwijs, zelfs meer dan in het verleden. Er is geen op zichzelf staande oplossing voor dit vraagstuk, maar landen moeten zorgvuldig nadenken over het tijdstip waarop kansen zich presenteren. Naast het hoger middelbaar basisonderwijs moet er misschien een meer horizontaal speelveld zijn voor ondersteuning van mogelijkheden om op verschillende leeftijden te leren.

De regelingen die het mensen mogelijk maken hun leven lang te blijven leren zijn nog steeds pover. Vooral factoren die het economisch de moeite waard maken om te investeren in leren en die er voor zorgen dat de financiële middelen daarvoor beschikbaar zijn, zijn er vaak nauwelijks na het algemeen onderwijs. **In aanleg zijn belastingmaatregelen één manier om deze economische en financiële stimulansen te versterken.** Maar hoewel belasting is gebruikt om andere vormen van investeren te beïnvloeden, is er maar zelden doelbewust gebruik van gemaakt om levenslang leren te beïnvloeden. Dit betekent niet dat er geen invloed van uitgaat. Deze invloed is echter over het algemeen toevallig en niet gepland.

**Wat pleit voor het gebruik van belasting**, en ook andere fiscale instrumenten, **om investeren in leren te beïnvloeden is dat zowel de maatschappij, de werkgevers als het individu profiteren van leren:** daarom zal leren op kosten van de student, zonder ondersteuning, leiden tot een suboptimaal niveau van investeren. Toch krijgt volwassenenonderwijs, vergeleken met algemeen onderwijs, in het gunstigste geval ongelijke overheidssteun. Hoe kunnen de kosten systematischer worden verdeeld? Uit recente discussies binnen de OESO over bestaande regelingen voor medefinanciering kwam naar voren dat belastingbeleid is ingebed, doelbewust of anderszins, in veel van dergelijke regelingen. De uitdaging die is geformuleerd tijdens een recente OESO-conferentie over dit onderwerp ligt in het bevorderen van een systematischer aanpak door de verschillende overheden, met de actieve medewerking van ministeries van financiën.

Belastingssystemen hebben meerdere doelen. Het eerste is geld innen voor overheidsuitgaven, zonder de economie onnodig uit balans te brengen en zo bevorderen dat activiteiten met betrekking tot sociale waarden ook belangrijk worden gevonden. **Er zijn twee kanalen waarlangs belastingmaatregelen van invloed kunnen zijn op levenslang leren.**

- Ten eerste *via de heffing van belasting* op de verkoop van onderwijsdiensten. Wanneer leren wordt gezien als een investering, zou een van de doelen moeten zijn ervoor te zorgen dat de opbrengsten ervan op dezelfde manier worden belast als andere opbrengsten, om de neutraliteit te bewaren. Hiervoor is ook nodig dat alle leveranciers gelijk belast worden. Een van de meest voorkomende manieren waarop dit principe geweld wordt aangedaan is door het belasten van de onderwijsdiensten van organisaties met winstoogmerk, maar niet van de onderwijsdiensten die worden geleverd door publieke en andere organen zonder winstoogmerk.
- Ten tweede *via het belastingregime met betrekking tot de uitgaven* voor investeren in leren. Er zijn veel manieren waarop individuele- en bedrijfsuitgaven voor leren kunnen worden vrijgesteld van belasting. Toch is het moeilijk neutrale steun te krijgen over de hele linie. Het algemene patroon is dat leren voor actueel werk de voorkeur heeft boven leren voor toekomstig werk (hoewel dit in sommige gevallen



minder wordt), dat de beter meetbare klassikale activiteiten de voorkeur hebben boven leren-op-het-werk. Bovendien leveren de belastingvoordelen meer op voor de meer welvarenden en voor bedrijven - voor wie het marginale belastingtarief relatief hoog is.

**De uiteindelijke invloed van belastingvoordelen op leren kan dus heel verschillend zijn**, temeer omdat in sommige gevallen het effect op de draagkracht groot kan zijn. Het nettoresultaat van dit nogal arbitraire en inconsistente belastingregime voor levenslang leren is dat er gemengde en inconsistente signalen worden uitgezonden. Belastingdiensten in veel landen zijn nog steeds niet geneigd deze kwestie systematischer aan te pakken. Op dit moment is het noodzakelijk dat de ministeries van onderwijs en financiën de balans opmaken van het belastingregime met betrekking tot onderwijsgerelateerde kosten en baten, dat zij de invloed daarvan op investeren in menselijk kapitaal evalueren en bekijken of het beleid moet worden aangepast.

De bovengenoemde punten kunnen worden geïllustreerd door het huidige belastingregime en recente ontwikkelingen in drie landen onder de loep te nemen. **In Oostenrijk** zijn onderwijsinstellingen op ruime schaal vrijgesteld van BTW en voor individuen en bedrijven bestaan veel belastingvoordelen voor bepaalde categorieën opleidingskosten. Onlangs is het aantal onderwijsvormen waarvoor individuen vermindering van inkomstenbelasting kunnen krijgen uitgebreid. **In Finland** zijn vrijstellingen van inkomstenbelasting beperkt tot bepaalde instellingen. Het streven is de kosten van alle activiteiten die bijdragen aan het toekomstige inkomenspotentieel van mensen hieronder te laten vallen. Dit principe is echter moeilijk consistent door te voeren. Een commissie die is ingesteld door de onderwijsinstanties heeft het beleid met betrekking tot kosten door de werkgever verduidelijkt. **In Nederland** zijn de autoriteiten de laatste tijd erg actief op het gebied van het stimuleren van de sterke overheidssteun bij investeren in menselijk kapitaal met behulp van belastingmaatregelen. In het afgelopen decennium zijn voor werkgevers aftrekmogelijkheden geïntroduceerd om opleiding te stimuleren van bepaalde doelgroepen en om individuen te stimuleren te sparen voor onderwijsdoeleinden. Sinds de belastingmaatregelen van 2002 echter, hebben twijfels over de doeltreffendheid van sommige maatregelen en veranderende prioriteiten de overheid gedwongen een aantal van deze initiatieven te schrappen.

© OECD 2005

Deze samenvatting is geen officiële OESO-vertaling.

Reproductie van deze samenvatting is toegestaan, mits het OESO-copyright en de titel van de oorspronkelijke publicatie worden vermeld.

**Meertalige samenvattingen zijn vertaalde uittreksels van OESO-publicaties die oorspronkelijk in het Engels en Frans zijn gepubliceerd.**

Deze zijn gratis te verkrijgen via de Online Bookshop van de OESO  
[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Neem voor meer informatie contact op met de eenheid OECD Rights and Translation,  
Public Affairs and Communications Directorate.

[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)

Fax + 33 (0)1 45 24 13 91

Eenheid rechten en vertaling OECD (PAC)  
2 rue André-Pascal  
75116 Parijs  
Frankrijk

Bezoek onze website [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

