# EFFECTIEF INVESTEREN IN ONDERWIJS EN ONDERZOEK

**Voorstel van het**

**Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt**

**3 september 2003**

## Vraagstelling en samenvatting

Het nieuwe kabinet van CDA, VVD en D66 ziet onderwijs als sleutelsector, die moet bijdragen aan herstel van het economisch perspectief van Nederland. Daarom investeert het kabinet extra geld in kennis en onderwijs, ondanks grote druk op de rijksbegroting.

De politieke belangstelling voor innovatie is niet nieuw. Al sinds de jaren tachtig (Van der Zwan, Wagner) probeert de overheid kennis als concurrentiefactor in te zetten. Het getuigt van ambitie om de lat nu hoger te leggen, zeker gezien de budgettaire krapte. Wij, werkgevers en werknemers in het onderwijs verenigd in het SBO, denken dat dat kan en dat het ook moet: druk op de begroting en onze economie kan een 'gevoel van urgentie' oproepen om belemmeringen voor innovatie te slechten. Op basis van onderzoek benadrukte het SBO begin dit jaar dat meer investeren in onderwijs geld kan opleveren. Voor de Nederlandse economie en onze concurrentiepositie maar ook voor een betere volksgezondheid, meer sociale cohesie en minder criminaliteit. Recent vervolgonderzoek[1] door de hoogleraren Groot en Maassen van den Brink maakt duidelijk wat deze inverdieneffecten zijn. Zij becijferden dat één jaar langer onderwijs volgen aanzienlijke rendementen oplevert op het gebied van criminaliteit en sociale zekerheid. Verder levert een jaar extra onderwijs omvangrijke welvaartseffecten op.
Een extra jaar onderwijs maakt van mensen gezondere, economisch zelfstandiger burgers met een hogere kwaliteit van leven. De rendementen komen bovenop de eerder vastgestelde economische groei van 0,3% BBP per jaar door onderwijsinvesteringen. Investeren in onderwijs leidt tot terugverdienen, zo kan hieruit worden geconcludeerd.

De extra investering in kennis en onderwijs is begroot op € 700 miljoen. Naar onze mening een goede, maar bescheiden eerste stap. Daar komt bij dat al geplande bezuinigingen onverkort doorgaan. Voor u ligt een voorstel om tot een zo effectief mogelijke inzet van de extra investering te komen. Daarbij willen we benadrukken dat het onze sector – hoe omvangrijk de inverdieneffecten ook mogen zijn – niet alleen gaat om méér geld van de rijksoverheid maar dat we ook zelf bereid zijn zorgvuldig te kijken naar waar het beter kan én moet.

Het is een unaniem voorstel van werkgevers en werknemers uit de onderwijssector. Die unanimiteit betekent dat de sociale partners, hoe verschillend hun deelbelangen soms ook (lijken te) zijn, zeer hechten aan een gezamenlijke en zichtbare innovatiestrategie voor het onderwijs.

Aan het voorstel liggen de volgende drie argumenten ten grondslag.

1. *Er is een grote kwaliteitsslag nodig om het Nederlandse onderwijs weer op een internationaal competitief peil te brengen*. De € 700 miljoen is daarvoor zoals gesteld niet meer dan een begin. Begin dit jaar hebben we betoogd dat in deze kabinetsperiode een investering in de orde van grootte van 1% van het BBP - ruim vier miljard euro - nodig zou zijn. Dat bedrag is op dit moment politiek niet binnen handbereik. Reden te meer om de nu beschikbare € 700 miljoen effectief en zichtbaar te besteden en niet te laten weglekken. Daarom is het ook nodig om de € 700 miljoen te zien als aanjaaggeld, om een dynamiek te scheppen waarmee bestaande budgetten en latere budgetverruimingen aan een innovatiestrategie dienstbaar gemaakt kunnen worden.
2. *In het verleden hebben onderwijsinvesteringen veelal onvoldoende effect gehad.* Analyses uit binnen- en buitenland wijzen uit dat dit voor een belangrijk deel te maken heeft met de

[1] Investeren e*n* Terugverdienen. Inverdien- en welvaartseffecten van onderwijsinvesteringen (september 2003)

manier waarop ons investeringsproces georganiseerd is: te veel topdown op basis van Haags begrotingsdenken, te weinig aansluitend op initiatief en ondernemerschap van onderwijsgevenden, instellingen en regio's; te veel gericht op het scheppen van nieuw beleid en nieuw onderwijsaanbod, te weinig op mobilisatie en op de economische vraag naar innovatie. Echt innovatieve voorstellen hebben meestal een integraal karakter. Zij gaan over een samenhangend pakket van curriculumontwikkeling, netwerkvorming, personeelsbeleid en huisvesting. Voor dit soort integrale voorstellen zijn in Den Haag te weinig gesprekspartners te vinden; daar gaat het steeds om deelaspecten. Echt innovatieve voorstellen zijn bovendien flexibel en instellingen moeten ze lopende de rit kunnen aanpassen aan nieuwe inzichten of actuele ontwikkelingen. Dat botst weer met de Haagse neiging om de te financieren activiteiten al twee of zelfs meer jaren vooraf vast te leggen.

3. *Investeringen hebben onvoldoende gerendeerd door gebrek aan politiek-economische sturingsmogelijkheden*. Innovatiebudgetten worden veelal beheerd door agentschappen die werken met uniforme formats voor projecten en aanvragen met geanonimiseerde besluitvorming afdoen (puntentellingen). Dit onttrekt innovatie aan het politiek-economische debat en primaat. Innovatie is te veel bij de politiek 'weggeregeld'.

Samengevat moet een nieuwe ronde van langjarige onderwijsinvesteringen niet alleen gericht worden op ervaren knelpunten, maar ook fundamenteel ingrijpen op de manier waarop onderwijsinnovatie wordt georganiseerd.

De sociale partners stellen het volgende coördinatiemechanisme voor:

- de € 700 miljoen worden het begin van een Nationaal Innovatiefonds, waarover het Innovatieplatform onder voorzitterschap van de minister-president de regie gaat voeren. Het Innovatieplatform is politiek aanspreekbaar op de inzet en besteding van de middelen en stimuleert het publieke debat erover;
- bestedingen vanuit de € 700 miljoen vergen afstemming met de reguliere lijnorganisatie van de departementen en de achterliggende beleidsnetwerken om verknoping met regulier beleid en reguliere budgetten te garanderen. Als er tussen Innovatieplatform en beleidsnetwerken een wisselwerking is, kan bij de besteding van bestaande budgetten gebruik worden gemaakt van de dynamiek van de innovatiediscussie en -middelen;
- bij gebleken succes worden ook andere geldstromen (zoals departementale budgetten en bestaande stimuleringsregelingen) onder regie van het Innovatieplatform gebracht. Zo ontstaat een geconcentreerde, nationale innovatiestrategie;
- het Innovatieplatform gaat functioneren als front-office voor innovaties en initiatieven uit het land. De praktijk van de laatste jaren was dat een initiatief uit het land zelden correspondeert met Haags beleids- of begrotingsdenken. Een innovatief voorstel krijgt zo al snel te maken met drie of vier adressen waar onderling conflicterende eisen gesteld worden aan projectinhoud en verantwoording;
- het Innovatieplatform moet leidend worden in het publieke debat over de organisatie van het innovatiebeleid. Het platform laat zich daartoe voeden met informatie over de effectiviteit van de investeringen en over hun resultaten in het land.

Wij verwachten de volgende winstpunten van deze coördinerende en regisserende rol van het Innovatieplatform:

- voor de politiek: een multiplieereffect van - nu nog - schaarse investeringseuro's;
- voor de kennis- en onderwijsinstellingen: gebundeld gesprekspartnerschap (één loket) voor innovatieve voorstellen in Den Haag;
- voor burgers en bedrijven: een transparant publiek debat over innovatie en over de inzet van overheidsmiddelen met een politiek aanspreekbaar Innovatieplatform;

- voor departementale afdelingen en hun beleidsnetwerken: een kanaal voor integraliteit van beleid.

Wat de inhoud betreft kiezen sociale partners in het onderwijs thans voor de volgende prioriteiten:

1. *Het tegengaan van voortijdige schoolverlaten*. De tekortschietende participatie in het onderwijs is een van de grootste bedreigingen voor de kwaliteit van de Nederlandse beroepsbevolking. Dat is een maatschappelijk probleem van de eerste orde.
2. *'Empowerment' van de instellingen*. Het succes van investeringen en innovaties wordt bepaald door de spankracht van onderwijsgevenden en hun instellingen. Maatregelen die hen - van po tot wo - versneld toerusten voor het dragen van die verantwoordelijkheid zijn noodzakelijk. De reeds ingezette decentralisering en deconcentratie in het onderwijs moet met kracht worden voortgezet.
3. *Het scheppen van 'centres of excellence'*, waar deskundigen ervaring en kennis bijeenbrengen om de maatschappelijke meerwaarde ervan te bepalen en naar buiten te brengen. Onderwijs en onderzoek zijn waardevolle producten, die een koopkrachtige vraag naar kennis kunnen genereren.

## 1. Inleiding: bijdrage aan een effectieve uitvoering van het regeerakkoord

CDA, VVD en D66 hebben in hun regeerakkoord een intensivering van € 700 miljoen opgenomen voor onderwijs en kenniseconomie. Met die afspraak wordt een begin gemaakt met het inlopen van de achterstanden die Nederland in de afgelopen twee decennia op onderwijsgebied heeft opgelopen ten opzichte van het ons omringende buitenland. Een 'begin', omdat veel forsere inspanningen nodig zijn om kwaliteit en kracht van het Nederlandse onderwijs weer op een voor OECD-begrippen aanvaardbaar peil te brengen en tegelijkertijd naast een intensivering ook bezuinigingen voor de kennis- en onderwijsuitgaven zijn gepland.

Om werk te maken van de kabinetsambitie om Nederland op het terrein van onderwijs, onderzoek en innovatie weer tot de Europese voorhoede te laten behoren, is het nodig om in een termijn van tien jaar of nog langer te denken. In deze kabinetsperiode gaat het erom een serieus begin te maken met het revitaliseren van het onderwijs.

€ 700 miljoen is behoorlijk wat geld, zeker in tijden van budgettaire schaarste. Weglekken van dat bedrag is slecht voor het Nederlandse onderwijs, voor de economie en voor het publieke draagvlak dat de kenniseconomie nodig heeft. Het voorliggende voorstel gaat niet over een verdeling van investeringsbedragen. Uitgangspunt is dat er in het verleden niet zozeer verkeerde inhoudelijke keuzes zijn gemaakt, maar dat het heeft ontbroken aan het vermogen om innovatie werkelijk te organiseren en vast te houden aan gemaakte keuzes. Daarom concentreren we ons op hoe, niet op wat.

Dit voorstel is mede geïnspireerd door het motto van het regeerakkoord - 'Meedoen, meer werk, minder regels'.

- *Meedoen*. Het gaat erom met de beschikbare middelen een brede beweging op gang te brengen. Geen topdown innovatie, maar een appèl aan het onderwijsondernemerschap, waarbij leerlingen en studenten, onderwijsgevenden en onderwijsinstellingen op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken.
- *Meer werk*. Te lang is onderwijs te los van andere economische en maatschappelijke ontwikkelingen gezien. De achterstand die Nederland op het terrein van onderzoek en technologie heeft opgelopen, heeft doorgewerkt in de economische situatie. Dat geeft de verwevenheid met onderwijs aan. Inmiddels is de aandacht toegenomen voor het verband tussen een hoog opgeleide bevolking enerzijds en economische groei, goede gezondheid en lage criminaliteit anderzijds. Dat betekent dat onderwijsinvesteringen voortdurend gerelateerd moeten worden aan wat er in andere sectoren van de samenleving gebeurt. Op termijn leidt dat tot meer werkgelegenheid.
- *Minder regels*. De laatste jaren is het accent in het onderwijsbeleid gestaag verschoven van landelijke instanties waaronder het ministerie, rijksagentschappen en landelijke organen naar de onderwijsinstellingen zelf. Het is zaak dat proces met de investeringsimpuls van 700 miljoen te versnellen. Om als onderwijsbetrokkene verantwoordelijkheid te kunnen nemen, zoals bij het eerste sleutelwoord wordt gevraagd, moet ruimte voor talent en ondernemingszin aanwezig zijn.

## 2. Noodzaak van een onderwijsoffensief

In april 2002 publiceerde het SBO 'Agenda 2006, inzet sociale partners onderwijs'. Agenda 2006 is een visie op de aanpak van het steeds grotere tekort aan onderwijspersoneel. De conclusie van Agenda 2006 is dat dit tekort niet met eenvoudige arbeidsmarktmaatregelen oplosbaar is. Daarvoor is het probleem te diep geworteld. Een duurzame personeels-voorziening voor het onderwijs vergt een omslag in de hele sector. Tot de hoofdlijnen van Agenda 2006 behoren:

- *de onderwijsgevende als subject.* De onderwijsgevende is nog steeds object van regelgeving en curriculumeisen waar hij of zij zelf weinig greep op heeft. Dat is niet goed. De onderwijsgevende moet subject worden van het eigen professionele handelen. Hij moet daartoe worden weggehaald uit de 'eenzaamheid voor de klas' en omringd worden met een collegiaal team, dat eigen bevoegdheden - ook budgettair - krijgt om leersituaties te scheppen die bij de leerling/student en bij de omgeving passen;
- *onderwijsondernemerschap van docenten en instellingen.* Een ondernemende instelling draagt zelf verantwoordelijkheid voor het onderwijsresultaat. Er is in dat opzicht geen principieel verschil meer tussen een basisschool in een achterstandswijk in de grote steden en een academisch topinstituut. De instellingen moeten daarom zelf hun alliantiepolitiek vorm kunnen geven, zowel binnen de onderwijskolommen (bijvoorbeeld tussen vmbo, mbo en hbo, of tussen hbo en wo) als daarbuiten (bijvoorbeeld met buurtvoorzieningen, welzijn en kinderopvang, sport en cultuur, politie en justitie, bedrijfsleven). Ze moeten ook geprikkeld worden om zich van elkaar te onderscheiden en uit te groeien tot instellingen die financieel en personeel in staat zijn het ondernemerschap te dragen. Voor de ministeriële eindverantwoordelijkheid betekent dat een wending: aansturing van het onderwijs en onderzoek niet meer via generieke regelgeving, maar via opdrachtverstrek-king, incentives en dialoog;
- *het slechten van de drempels tussen onderwijs en andere sectoren.* Waar mobiliteit op de algemene arbeidsmarkt een bekend begrip is, kan een onderwijsloopbaan nog steeds een fuik zijn. Onderwijsfuncties moeten beter uitwisselbaar worden met functies elders in het beroepsleven. Dat kan door de het personeelsbeleid ook hierop te richten (loopbaan-planning; duale opleidingstrajecten) en door personeel van andere bedrijfssectoren te werven;
- *bereiken van een adequaat niveau van financiering.* De Nederlandse onderwijsuitgaven blijven met 4,7% van het Bruto Nationaal Product (BNP) beneden het OESO gemiddelde van 5.5%. Als percentage van het BNP zijn de uitgaven in Nederland vergelijkbaar met die in Oost-Europese landen: Tsjechië en Slowakije besteden een vergelijkbaar deel van hun nationaal inkomen aan onderwijs. Denemarken, Noorwegen, Zweden en Frankrijk geven beduidend meer uit aan onderwijs. Met een intensivering van 1 procent van het BNP - dat zou neer komen op structureel € 4 tot 4.5 miljard - zou Nederland in de kopgroep kunnen komen en geloofwaardiger staan in de publiekelijk uitgedragen ambitie aan een kenniseconomie te werken.

**Ervaringen van elders: tussen Jutland en Finland**
Tien jaar geleden was Nederland in de ban van het 'Jutland-syndroom'. Nederland zag zichzelf als een land dat het moest hebben van zijn ligging op de grote Europese transport-assen. Het vitaal houden van die assen was noodzakelijk om te voorkomen dat Nederland een excentrische straat, een zuidelijk Jutland, zou worden. Sindsdien zijn grote investeringen gedaan in de hardware, vooral in die internationale assen. De vergelijking met Jutland hoor je echter niet zo vaak meer; algemeen bekend is dat Jutland een mate van economische groei heeft verworven die zich moeiteloos met die van Nederland kan meten.

Intussen kijkt Nederland naar een land dat buiten welke Europese transport-as ook maar ligt: Finland. Terwijl Nederland hardware-investeringen voorbereidde, koos dat land voor investeringen in kennis en organisatie. Finland is in minder dan 15 jaar de beste van Europa op het gebied van concurrentiekracht en technologie.

Natuurlijk zijn beide landen anders. Nederland is dichter bevolkt, complexer en sociaal minder homogeen dan Finland. Toch zijn aan Finland goede lessen te ontlenen, zoals:

- Finland stond voor een noodsituatie. Het gevoel van urgentie was vergelijkbaar met dat in Nederland in 1982 tijdens de grote internationale recessie en een hardhandige dé-industrialisering. Nederland sloot een akkoord om via een combinatie van loonmatiging, modernisering van de arbeidsverhoudingen en sanering van het staatsbudget weer internationaal concurrerend te worden. De Finse keuze voor de kenniseconomie werd een nationale beweging van overheid, bedrijfsleven en burgers. Kennelijk is zo'n gevoel van urgentie nodig om binnen twaalf jaar tot goede resultaten te komen. Nederland is zover nog niet: te weinig mensen realiseren zich dat het goede gemiddelde opleidingsniveau als factor in de economische groei en productiviteit van de afgelopen dertig jaar, gaat wegvallen.
- Finland stelde een regiegroep in met vertegenwoordigers van kabinet, wetenschap en bedrijfsleven, onder voorzitterschap van de president. Die groep neemt direct beslissingen over kansrijke investeringen en interessante programma's. Goede initiatieven verzanden niet langer in langdurige bureaucratische processen. Ook in Nederland komt er een regiegroep of 'Innovatieplatform' met de minister-president als voorzitter. Hier ligt het wel wat ingewikkelder door de grote bevolkingsdichtheid en ingewikkelder organisatiestructuur. De directe interactie tussen de regiegroep en het onderwijs en onderzoek is moeilijker. Maar het streven naar een krachtige en politiek aanspreekbare regie is noodzakelijk. Instellingen laten belangrijke Europese en Nederlandse programma's onbenut vanwege het bureaucratische moeras.
- Het Finse innovatiebeleid is programmagestuurd en niet project- of regelinggestuurd. Wie de nationale innovatiefondsen Sitra of Tekes benadert, mag zijn probleem of initiatief komen uitleggen. Daar wordt gekeken welke overheidsactie het beste past. In Nederland krijgen initiatieven steeds te maken met een topdown gestuurde regeling. Het niet beoordelen op basis van businessplannen maar op regelconformiteit ontmoedigt ondernemerschap.

Naar aanleiding van de discussie die Agenda 2006 losmaakte in politieke en ambtelijke kring en in het bedrijfsleven, heeft het SBO onderzoek laten doen naar het maatschappelijk rendement van onderwijsinvesteringen. Dat onderzoek werd in januari 2003 uitgegeven, onder de naam 'Investeren *en* Terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen'. In dit rapport wordt, op basis van een internationale benchmark, onderbouwd dat - mits goed gehanteerd - uitgaven voor onderwijs echte investeringen zijn in economische groei en in de kwaliteit van de samenleving, met een economisch en maatschappelijk rendement dat kwantificeerbaar en hoog is.

Rendementen van onderwijsinvesteringen komen terecht bij de beroepsbevolking (meer opleiding vergroot het uitzicht op een hoog inkomen), het bedrijfsleven (hogere onderwijsuitgaven correleren met een sterkere concurrentiepositie), het veiligheidssysteem (een hoger opgeleide bevolking neigt minder naar criminaliteit), de jeugd- en welzijnszorg (goede scholen houden de opvanginstellingen leeg), de financiers van de gezondheidszorg (hogeropgeleiden zijn minder ziek).

Op basis van 'Investeren *en* Terugverdienen', is een deel van de economische groei van de afgelopen decennia terug te voeren op de onderwijsrevolutie die achter ons ligt: de stijging van het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking. Een jaar langer leren leidt - populatiebreed - tot een economische groei van 0.3 procent per jaar.

De 'opscholing' van de bevolking stagneert echter. Op dit moment heeft 8 procent van de Nederlandse beroepsbevolking een opleiding op het niveau van het basisonderwijs, 64 procent op het niveau van vmbo, vo en mbo, 19 procent op hbo-niveau en 9 procent op wo-niveau. De verwachting is dat het hbo- en wo-aandeel nog iets zal stijgen. Nederland zal op dat punt redelijk in de pas lopen met de omringende landen. Een zeer groot probleem zit in dat grote segment op maximaal mbo-niveau, bijna tweederde van de beroepsbevolking. Tussen 'net aan vmbo' en een mbo-diploma met vervolgcertificaten zit een enorme range. In een goed functionerend stelsel wordt binnen die range voortdurend doorgeschoold, maar die doorstroom stagneert, zoals vorig jaar in het rapport 'Doorstroomagenda Beroepsonderwijs' indringend is aangetoond. De kwalificatiewinst die Nederland decennialang aan extra economische groei heeft geholpen, spreekt niet meer vanzelf. Zonder ingrijpen moet Nederland dus rekening houden met een groeiniveau dat - ook in tijden van hoogconjunctuur - nooit meer zo hoog zal zijn als in de jaren die achter ons liggen.

Aan het SBO is, naar aanleiding van Agenda 2006, gevraagd aan te geven onder welke condities onderwijsinvesteringen ook echt effectief zijn. Met de beantwoording van die vraag heeft het SBO een begin gemaakt in de brief 'Innoveren in barre tijden' die in het voorjaar 2003 aan de kabinetsinformateurs is gestuurd. In deze brief pleit het bestuur van het SBO voor een 'Akkoord van Wassenaar' voor het onderwijs. Met deze verwijzing naar 1982 onderstreept het SBO niet alleen de ernst van de situatie - het onderwijs is anno 2003 aan een even ingrijpende renovatie toe als de economie dat in 1982 was - maar het zegt ook iets over de wijze waarop naar de problemen in het onderwijs gekeken moet worden. De analogie met 1982 betekent:

- een tripartiete erkenning van problematiek door sociale partners en overheid;
- geen grand design voor het onderwijs maar meerpartijencoördinatie van beleid en acties; brengen en halen: geen grootscheepse topdown arrangementen maar allianties, arrangementen, onderwijsondernemerschap, betrokkenheid van verschillende maatschappelijke partijen;
- gebrek aan internationaal concurrerend vermogen van het onderwijs niet alleen als probleem van de onderwijssector maar als breed maatschappelijk probleem.

Intussen heeft de politiek gesproken en is er een nieuw kabinet. Onderwijs en kenniseconomie staan in het centrum van de politieke belangstelling, zij het dat de voorgenomen investering slechts als een begin kan worden gezien. Waar het nu om gaat is dat begin zo in te zetten, dat er een maximaal rendement uit komt.

**Ervaringen van elders: tussen 'A Nation at Risk' en 'Succes for All'**
In de Verenigde Staten verscheen in 1982 het rapport 'A Nation at Risk' over het nationaal en internationaal steeds kwestbaarder worden van de Amerikaanse economie en samenleving als de onderwijskwaliteit niet drastisch zou toenemen. Er kwam meteen een breed gevoel van urgentie. Onderwijs kwam met nadruk op de politieke agenda's van zowel de federale als de decentrale overheden te staan. Toch waren vele inspanningen ineffectief: beperkte of te tijdelijke resultaten werden teniet gedaan door opeenvolgende veranderingen. De analyses wijzen steeds naar hetzelfde euvel: het grondvlak, de eigenlijke onderwijsuitvoering, is niet wezenlijk bereikt.

Als reactie hierop vindt een verschuiving plaats vanachter het 'bureau' geformuleerde doelen naar bewezen innovaties: 'good practices'. Het gaat nu om ruimte voor experimenten en de effectiviteit van de theorie. 'Succes for All' is één van de meer succesvolle programma's uit de Verenigde Staten en gaat uit van de volgende premissen:

- geen onderwijsinnovatie om de innovatie; alleen nog werken met bewezen programma's;
- schoolteams maken de programmakeuzes. Zij krijgen ondersteuning in het maken van goede keuzes. Zelf een programma ontwikkelen kan ook, mits het evalueerbaar is;
- beleid, activiteiten en investeringen van scholen richten zich op implementeren, eerder dan op een nieuw aanbod aan curricula.

Naar aanleiding van Amerikaanse leereffecten is ook in Nederland gekeken naar de gangbare veranderstrategie. In 'Bestrijding van Onderwijsachterstanden' evalueert in 2001 de Rekenkamer 88 rapporten over onderwijsachterstandsbeleid. Er blijken vrijwel geen succesfactoren benoembaar te zijn. Er bestaat een kloof tussen de innovatie van een landelijk onderwijskundig product en de werkvloer in de instellingen. De SER slaat een brug over deze kloof in 'Koersen op Vernieuwing' met de aanbeveling van drie samenhangende financieringsstrategieën:

- een basisstrategie en –financiering zorgt via lumpsumgelden voor voldoende reguliere middelen voor onderwijsinstellingen. Met daarin ruimte voor het onderhouden van goede contacten met de economische en maatschappelijke omgeving;
- een dieptestrategie houdt een landelijk innovatiebudget voor complete experimenten op regionale en sectorale schaal in;
- een breedtestrategie met meerjarenprogramma's van impulsmiddelen is gericht op enkele programmalijnen maar is ook bruikbaar voor het verbreden van succesvolle experimenten uit de dieptestrategie.

Nieuw in deze benadering is het afscheid van te projectmatige of gekunstelde innovaties en het verwelkomen van praktisch uitvoerbare initiatieven en van innovaties om bestaande inzichten aan elkaar te verbinden. Een effectieve innovatiestrategie is vooral een diffusiestrategie met de instellingen zelf als actor.

## 3. Investeringsroute

Elders in dit voorstel benoemen we ervaringen uit het buitenland. Finland onderstreept dat investeringen pas werken wanneer ze gedaan worden met een groot gevoel voor urgentie, wat een onorthodoxe manier van aansturen mogelijk maakt. De Verenigde Staten onderstrepen het belang van diffusie en 'ownership' van innovaties door de instellingen zelf. Als we nu op basis van die ervaringen naar de 700 miljoen intensivering uit het regeerakkoord kijken, dan staan we voor de volgende uitdagingen.

1. Het bedrag staat nauwelijks in verhouding tot de opgave. Zelfs wanneer het bureaucratisch weglekken tot het uiterste beperkt blijft en wanneer in een aantal gevallen een multiplier effect is te bewerkstelligen, komt er geen einde aan de onderfinanciering van het Nederlandse onderwijs. Zoals het SBO al eerder vaststelde: zelfs 1 procent BNP extra voor onderwijs zou van Nederland niet meer dan een goede middenmoter in het OESO-peloton maken. Zo'n percentage is nu niet reëel, maar wie zich voorbereidt op een investeringshorizon van acht tot twaalf jaar, moet deze orde van grootte weldegelijk aanhouden. Daarom is het goed om het nu beschikbare fonds in te zetten als aanjaaggeld voor bestaande budgetten en achterliggende beleidsinitiatieven en ze zo te verbinden aan de dynamiek van de innovatie. De investeringsimpuls moet bovendien het pad effenen voor latere investeringen, wanneer daar in de toekomst budgettaire ruimte voor ontstaat en wanneer het absorptievermogen van de instellingen dat toelaat.
2. Over het algemeen geschiedt in Nederland de allocatie van middelen volgens landelijk vastgestelde beleidsrubrieken. Het debat erover wordt gevoerd door landelijk opererende woordvoerders voor (deel)belangen, sectoren en subsectoren. Dit terwijl, zo staat in Agenda 2006, de eigenlijke initiatiefnemers zijn: de onderwijsgevenden, de onderzoekers en de organisaties waar zij werken. Zij moeten toegang krijgen tot het Innovatiefonds en -netwerken. Het fonds moet worden aangestuurd op basis van een bottom-up articulatie van ambities en plannen.
3. De gangbare praktijk voor intensiveringen in Nederland is het opplussen van bestaande begrotingen. De politieke besluitvorming volgt via kamercommissies en fractiewoord-voerderschappen deze gesegmenteerde indeling.

Het belang van de instellingen en hun allianties richt zich veel minder op een specifieke beleidsrubriek maar veel meer op mogelijkheden voor geïntegreerde financiering van een programma. Opplussing van de lumpsum bedragen is daarbij niet aan de orde: dat is veel te ongericht. Wat vanuit het perspectief van de instellingen een goede oplossing zou zijn, is het inrichten van een Nationaal Innovatiefonds. Op basis van goede praktijkvoorbeelden in de onderwijsinnovatie van de laatste tijd, zou een dergelijk fonds tenminste de volgende contouren moeten hebben:

- het verdwijnen van de jaargrens als budgettair zwaard, zodat overschotten niet terugvloeien, maar beschikbaar blijven. Geen enkele innovatie is helemaal voorzienbaar, er is speelruimte nodig in doorlooptijden;
- mogelijk maken van 'revolving' activiteiten (bevoorschotting en terugbetalen), zodat ook investeringen in hardware (huisvesting) of in vermarktbare kennistoepassingen voor cofinanciering vanuit het fonds mogelijk worden (bijdrage aan 'financial engineering');
- garantstelling voor risico's van het onderwijsondernemerschap (voorbeeld: een ongewenste en al of niet tijdelijke terugval in het leerlingen- en studentenaantal door een experiment met curriculumvernieuwing niet onmiddellijk in de lumpsum uitkering doorberekenen);
- een fonds waarop met decentraal geformuleerde probleemstellingen een beroep kan worden gedaan, waarover onderhandeld kan worden. Een fonds dus, met een zeker koopmanschap: niet een keurig ingevulde format, maar een spannend businessplan is uitgangspunt voor gesprek;
- een fonds dat bereid is een 'één-loket-functie' te vervullen. Op dit moment gaan innovatieve initiatieven vrijwel altijd bij twee of meer overheidsagentschappen langs, die met verschillende formats en verantwoordingsmechanismen werken. De initiatiefnemers zijn verplicht aan verschillende voorwaarden van diverse subsidiegevers te voldoen, hetgeen ten koste gaat van de dynamiek van hun programma of alliantie. Dat probleem oplossen, zou enorme winst zijn;

- een fonds met een herkenbare politieke aansturing, waarover publiek debat mogelijk is.

Dit zijn eisen die je vanuit een decentrale optiek – onderwijs- en kennisinstellingen en hun alliantiepartners - aan een innovatiearrangement zou stellen. Zoals we al eerder suggereerden, zou het goed zijn als de inrichting van een Nationaal Innovatiefonds samengaat met het geven van meer experimenteerruimte voor instellingen. In het vervolg van dit document zullen we aangeven hoe een bottom-up articulatie op een lijn is te brengen met de gangbare topdown budgetallocatie. We besteden eerst echter nog een enkel woord aan wat je met een fonds zou kunnen doen.

## 4. Selectie van investeringsdoelen

Een herkenbare politieke aansturing over de uitkomsten waarvan een publiek debat mogelijk is, is een voorwaarde voor een Nationaal Innovatiefonds. Nog een stap verder: een herkenbare politieke aansturing die deelbelangen overstijgt en keuzes maakt is een voorwaarde voor het slagen van het hele onderwijs- en kennisoffensief. Politieke aansturing en publiek debat moeten tot strategische keuzes leiden. Die keuzes moeten op zich weer voldoende ruim en uitdagend zijn om alle beschikbare talent in de instellingen en hun alliantiepartners uit te lokken en te mobiliseren, maar ze moeten beperkend genoeg zijn om een einde te maken aan de ‘cultuur van niet kiezen’.

Als voorzet drie speerpunten die naar het inzicht van de sociale partners in het onderwijs zowel corresponderen met een nationale urgentie als met de noodzaak talent te mobiliseren.

***Speerpunt 1: aanpak van het voortijdig schoolverlaten en het verlaten van het onderwijssysteem zonder kwalificatie.*** De non-participatie van grote groepen jongeren is een maatschappelijk en economisch probleem van de eerste orde. Het feit dat het vaak gaat om concentraties in de oude wijken van de grote steden, verzwaart dat probleem. Hoewel de nadruk in het aanpakken van dit probleem ligt bij het primair en voortgezet onderwijs, heeft het alles te maken met kenniseconomie. Zonder een stevige en brede basis blijven investeringen in de top immers wankel. Te denken valt aan:

- benutten van het potentieel van leerlingen via doorlopende leerwegen (vmbo/mbo/hbo), vastleggen van kennis, ervaringen en prestaties (portfolio’s) en competentiegericht leren;
- alliantievorming van onderwijs, welzijn en justitie, ter bevordering van de discipline in de schoolloopbanen. Die alliantievorming moet afspraken mogelijk maken tot op het niveau van individuele leerlingen;
- de 40-urige schoolweek, met activiteiten als huiswerk, cultuur en sport in samenwerking met buitenschoolse instellingen.

***Speerpunt 2: tot ontwikkeling brengen van centers of excellence.*** Het onderwijslandschap moet pluriformer worden, instellingen moeten zich inhoudelijk gaan profileren door concurrentie en specialisatie. Hbo en wo, maar stellig ook po, vo en mbo hebben ijkpunten nodig waar ze zich aan kunnen optrekken, verzamelplaatsen van goede praktijkvoorbeelden, werkplaatsen voor vermarktbare kennis, specialistische laboratoria, enzovoort. Vanuit een nationale regie moeten standaarden ontwikkeld worden voor wat een *center of excellence* is. Dat kan gaan om een wetenschappelijke belofte, een innovatieve educatieve strategie, kennis en vaardigheden over organisatievernieuwing in het onderwijs en over maatschappelijke allianties rond de onderwijsinstelling of anderszins getoond onderwijs- en onderzoeks-

ondernemerschap. Het zal gaan om te excelleren in bijvoorbeeld dienstverlening, organisatie van productieprocessen en innovatiemanagement (inclusief goede voorbeelden in het voorkomen van schoolverlaten en aandacht voor probleemleerlingen).
Mogelijke programmalijnen zijn:

- organisatievernieuwing in po en vo;
- verdergaande dualisering door werkelijke vraagstellingen uit het regionale bedrijfsleven in de exameneisen op te nemen.

Daarnaast scoort Nederland Europees gezien uiterst matig als het gaat om vermarkting van kennis. Het onderwijs en onderzoek genereert betrekkelijk weinig onderzoeksresultaten die de productiviteit in het bedrijfsleven ten goede komen en het Nederlandse bedrijfsleven kan onderzoeksvragen die een academische diepgang nodig hebben, niet goed in het onderwijs kwijt. Kennelijk zitten er in het Nederlandse onderwijs mechanismen die het onderwijs meer dan in andere landen isoleren van de omgeving. Hierin kan verbetering gebracht worden door bijvoorbeeld:

- instellingen de vrijheid te geven arrangementen te ontwikkelen om bètastudenten aan te trekken en te binden;
- nationale speerpunttechnologieën vast te stellen en van onderzoeksprogramma's te voorzien;
- vraagarticulatie op gang te brengen, te beginnen in de speerpunttechnologieën. Voorbeeld: platforms van patiënten vraagstellingen laten aandragen voor onderzoek op het terrein van de gezondheidszorg.

***Speerpunt 3:* empowerment *van instellingen, onderwijsgevenden en onderwijssector.*** Het centraal opleggen van voorschriften vooraf, curriculumeisen en formats hoort niet bij initiatiefrijk onderwijs. Dat creëert regelvolgers in plaats van pedagogische ondernemers. Van instellingen, managers en onderwijsgevenden mag geëist worden dat ze een markt bedienen, klanten werven en aan hun behoeften tegemoet komen, kansen signaleren en benutten. Iets soortgelijks geldt voor de sector in zijn geheel. Ook die moet meer verantwoordelijkheid krijgen. Over de resultaten moeten ze zich achteraf verantwoorden, maar de keuze van instrumenten en werkwijzen is aan hen.
Voor een deel is het toerusten voor dit type professionaliteit een zaak van regelgeving nalaten, beleidsaccenten verschuiven (van landelijk naar regionaal en instellingsniveau), snoeien in bureaucratische structuren. Voor een ander deel is dat incentives aanbieden, ontwikkeltijd en -ruimte scheppen. Mogelijke programmalijnen zijn:

- introduceren van meer functiedifferentiatie, openbreken van de onderwijsloopbaanfuik, bevorderen van mobiliteit en employability;
- teamvorming van docenten en ondersteuners met een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit en met eigen budgetten;
- herontwikkeling van locaties, multifunctioneel gebruik;
- regionale invulling van curricula met behulp van allianties met bedrijven;
- meer verantwoordelijkheid krijgen en nemen voor en door de sector als zodanig.

## 5. Tot slot

Het Innovatieplatform, onder voorzitterschap van de minister-president, formuleert een investeringsstrategie, inclusief nationale speerpunten. Het platform krijgt daartoe de beschikking over een Nationaal Innovatiefonds.

Het Innovatieplatform moet verder:

- een selectie maken van speerpunten en programmalijnen, op grond waarvan een ‘call for proposals’ het land in kan gaan;
- die ‘call for proposals’ flankeren met een uitdagend onderhandelingsklimaat, waarin talent gemobiliseerd wordt;
- het spel aangaan om de budgettaire inzet van de departementen te dynamiseren en op een nationale strategie af te stemmen;
- Nederland voorbereiden op een structurele intensivering van uitgaven voor kennis en onderwijs zodra dat financieel-economisch weer mogelijk wordt.

Het Innovatieplatform moet geen superministerie worden. Daarom is het zaak nu al uit te spreken dat het na een bepaalde periode weer verdwijnt (vier jaar, acht jaar), tenzij het gecreëerde coördinatiemechanisme op dat moment nog steeds een externe aanjager nodig heeft.

Platform en fonds hebben een beperkte staf nodig. Om de verankering in de departementen zo sterk mogelijk te maken, is het wellicht mogelijk krachten uit die departementen te rekruteren. De Haagse staf dient aangevuld te worden met deskundigheid over programmamanagement in onderwijsveld, regio’s en bedrijfsleven.

*Slot*
Met dit voorstel wil het SBO bijdragen aan de discussie over de manier waarop Nederland weer tot de voorhoede van kenniseconomieën kan gaan behoren. De aangegeven aanpak biedt naar de mening van het SBO een redelijke garantie dat ervaringen uit het verleden en uit het buitenland optimaal benut worden en dat het overheidsbeleid aansluit bij de initiatieven en ambities van onderwijsgevenden, instellingen, onderzoekinstellingen en bedrijfsleven.

SBO
Postbus 556
2501 CN Den Haag

T 070 – 376 5770
F 070 – 345 7528

E sbo@caop.nl
I www.sboinfo.nl