



## **WERKPROGRAMMA 2005**

## Colofon

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

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

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

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

*Werkprogramma 2005*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20040308/812, september 2004.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2004.

ISBN 90-77293-26-4

### **Bestellingen van publicaties:**

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

### **Ontwerp en opmaak:**

Maarten Balyon grafische vormgeving

### **Drukwerk:**

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

# WERKPROGRAMMA 2005

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	7
<b>2</b>	<b>Taken en werkwijze</b>	9
2.1	Wettelijke taken	9
2.2	Werkwijze en communicatie	10
<b>3</b>	<b>Overzicht van adviesonderwerpen</b>	12
3.1	Overzicht	12
3.2	Toelichting op de adviesonderwerpen	13
3.2.1	Markt, staat en maatschappij: de kenniseconomie	13
3.2.2	Markt, staat en maatschappij: de maatschappelijke opdracht van het onderwijs	15
3.2.3	Financiering en bekostiging	16
3.2.4	Organisatie, ontwikkeling van scholen en leraren	18
3.2.5	Speciale groepen en sectoren	19
3.3	Ten slotte	21
<b>Bijlage</b>		B.1-23
Bijlage 1	Overzicht raadsleden per 1 september 2004	B.1-23
Bijlage 2	Overzicht medewerkers secretariaat per 1 oktober 2004	B.2-27

# 1 Inleiding

Europa wil de meest concurrerende en kennisintensieve economie ter wereld worden. Nederland heeft niet minder bescheiden ambities: ons land moet binnen Europa tot de kopgroep behoren. Dat kan alleen als de positie van ons onderwijs in de samenleving wordt versterkt. Kennis vormt immers de basis voor economische groei en innovatie. Onderwijs is dan ook een onmisbaar deel van onze kennissamenleving. De Lissabon-doelstellingen hebben echter niet alleen betrekking op de ontwikkeling van de kennis-economie, maar leggen ook de nadruk op bijvoorbeeld sociale cohesie, burgerschap en gelijke kansen als belangrijke dimensies van het onderwijs.

De ontwikkelingen hebben ook betekenis voor de aard van het leerproces. In zijn verkenning *Leren in de kennissamenleving* (2003) heeft de raad aangegeven dat de kennissamenleving niet alleen andere eisen stelt aan de kennis die de lerende verwerft, maar ook aandacht vraagt voor variëteit aan leerloopbanen. Leren voor de kennissamenleving is niet beperkt tot onderwijsinstellingen alleen. Ook andere partijen en organisaties vervullen daarbij een belangrijke rol.

Het centraal stellen van het leren en de lerende positioneert de onderwijsinstelling in zijn directe omgeving. De instellingen geven in overleg met die omgeving invulling aan hun maatschappelijke opdracht. Hiervan is al sprake in het beroeps- en het hoger onderwijs, maar ook voor het primair en voortgezet onderwijs wordt de omgeving steeds meer een relevante factor bij de onderwijsontwikkeling. De lerende centraal stellen en de rol van de regio versterken hebben betekenis voor de verschillende verantwoordelijkheden van instellingen en overheid. De raad wijst in dit verband op zijn advies *Onderwijs en Burgerschap* (2003), waarin hij ingaat op de rol van de school en van de omgeving bij burgerschapsvorming.

De betekenis van kennis en kennisontwikkeling beperkt zich overigens niet tot onze landsgrenzen. Ook in Europees verband worden, bijvoorbeeld op het terrein van het sociale beleid of de interne markt, afspraken gemaakt die het Nederlandse onderwijs en onderwijsbeleid raken. De raad heeft in 2004 hierover de adviezen *Onderwijs en Europa: Europese invloeden in Nederland* en *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap* uitgebracht.

Het streven naar versterking van de positie van Nederland in de Europese kenniseconomie door verhoging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en stimulering van deelname aan onderwijs en scholing, is niet alleen een verantwoordelijkheid voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dit komt in het adviesproces tot uitdrukking door afstemming over de adviesvragen tussen verschillende ministeries. Ook betreft de raad daartoe bij zijn adviesvoorbereiding relevante aangrenzende beleidsterreinen.

De aanpak van de adviesonderwerpen door de Onderwijsraad in 2005 wordt evenals in voorgaande jaren gekenmerkt door begrippen als interactiviteit, proactiviteit en aandacht voor internationale ontwikkelingen. Waar mogelijk zal sprake zijn van een integrale en multidisciplinaire benadering van het adviesonderwerp.

De programmering verloopt langs vijf programmalijnen:

- markt, staat en maatschappij: de kenniseconomie;
- markt, staat en maatschappij: de maatschappelijke opdracht van het onderwijs;
- financiering en bekostiging;
- organisatie, ontwikkeling van scholen en leraren; en
- speciale groepen en sectoren.

Het *Werkprogramma 2005* bevat onderwerpen die nauw samenhangen met de beleidsprioriteiten voor de komende periode van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het agrarisch onderwijs krijgt daarbij waar relevant expliciete aandacht. Het karakter van het programma is dynamisch. Het laat dan ook ruimte voor nieuwe adviesonderwerpen die het kabinet of een van beide Kamers der Staten-Generaal aan het werkprogramma van de raad wensen toe te voegen.

Hoofdstuk 2 van dit werkprogramma beschrijft de taken en de werkwijze van de raad. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de programmalijnen en van de adviesonderwerpen die de raad in 2005 zal uitwerken.

De bijlagen bevatten een overzicht van de samenstelling van de raad en van het secretariaat.

## 2 Taken en werkwijze

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering op het terrein van het onderwijs, ex artikel 79 van de Grondwet. Hij is ingesteld bij wet van 21 februari 1919 (Stb. 49). De Kaderwet adviescolleges biedt het wettelijk kader waarbinnen de raad op dit moment zijn adviestaak uitoefent. Deze wet bevat algemene regels met betrekking tot onder meer zijn instelling, samenstelling en werkwijze. In aanvulling daarop zijn in de instellingswet van 1997 (Wet op de Onderwijsraad, Stb. 220) de huidige omvang en taak van de Onderwijsraad geregeld.

### 2.1 Wettelijke taken

Volgens artikel 2 van de Wet op de Onderwijsraad heeft de raad tot taak de regering en beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het terrein van het onderwijs. Dit geschiedt op basis van een door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vastgesteld werkprogramma.<sup>1</sup>

Advisering over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving kan op verschillende momenten in de beleidscyclus. In dat verband kan onderscheid worden gemaakt tussen beleidsontwikkende en beleidsreactieve advisering. Van het eerste type advisering is sprake wanneer er weinig of geen concrete beleidsvoornemens zijn. Beleidsreactieve advisering is gericht op reeds ontwikkelde beleidsvoornemens die zijn neergelegd in beleidsnota's en in ontwerpen van wet- en regelgeving. Het onderscheid tussen beleidsontwikkend en -reactief betekent overigens niet, dat bij reactieve advisering geen beleidsontwikkende aspecten aan de orde kunnen komen.

De tweede wettelijke taak is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit desgevraagd te adviseren over de toepassing van wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen op het terrein van het onderwijs. Het betreft hier concrete beslissingen van de Minister ten aanzien van school- of instellingsbesturen of individuele belanghebbenden om een afwijking toe te staan van vigerende wet- en regelgeving. Advisering over toepassing is ook aan de orde wanneer de Minister overweegt gebruik te maken van zijn bevoegdheid om aan een school of instelling een bekostigingssanctie op te leggen. Advisering vindt plaats indien van de zijde van de Minister aan een advies daadwerkelijk behoefte bestaat.

De derde taak is advisering aan gemeentebesturen over aangelegenheden van gemeentelijk onderwijsbeleid. Het betreft hier advisering ter oplossing van geschillen tussen een gemeentebestuur en een of meer schoolbesturen. Deze geschillen hebben betrekking op de wijze waarop het desbetreffende gemeentebestuur gebruik wenst te maken van zijn

<sup>1</sup> Dit laat onverlet dat de Onderwijsraad op grond van artikel 18 van de Kaderwet adviescolleges de Minister ook uit eigen beweging kan adviseren.

bevoegdheid op het terrein van de huisvesting van scholen voor primair en voortgezet onderwijs, het onderwijsachterstandenbeleid, het onderwijs in allochtone levende talen en de schoolbegeleiding. De raad beziet het desbetreffende voorgenomen gemeentelijke besluit in relatie tot de vrijheid van richting en inrichting. Daarbij kan de vraag ook worden betrokken of met het besluit geen afbreuk zal worden gedaan aan het beginsel van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs.

De raad richt zich bij de vervulling van zijn taken op fundamentele vraagstukken waarvoor het onderwijs zich gesteld ziet. Dit zijn zowel vraagstukken van onderwijsinterne aard als vraagstukken die de wisselwerking tussen onderwijs en maatschappij betreffen. Aspecten die bij zijn advisering aan de orde komen zijn onder meer toekomstgerichtheid (middellange termijn), integrale benadering, bestuurlijke vernieuwing en aandacht voor transformatie- en implementatieprocessen in onderwijsinstellingen.

## **2.2 Werkwijze en communicatie**

De Kaderwet adviescolleges bepaalt globaal de werkwijze van de adviescolleges. Deze wet geeft de mogelijkheid (artikel 21) dat een adviescollege zijn werkwijze nader kan vaststellen in een reglement van orde.

De raad komt regelmatig volgens een vast vergaderschema voltallig bijeen. Ter voorbereiding van de concept-adviezen vindt over de adviesonderwerpen overleg plaats in door de raad daartoe ingestelde ad-hoc-commissies. Concept-adviezen worden als regel in de voltallige raadsvergaderingen besproken en vastgesteld.

Hoewel de raad breed is samengesteld, met personen afkomstig uit zowel de wetenschap als de praktijk, kan – gelet op de aard van een adviesonderwerp – inschakeling van specifieke deskundigheid noodzakelijk zijn; bijvoorbeeld door het houden van panelbijeenkomsten met wetenschappers en onderzoekers. Ten behoeve van de adviesvoorbereiding is de werkwijze van de raad erop gericht ook de opvattingen van het onderwijsveld over bepaalde onderwerpen bij de behandeling van een adviesthema actief te betrekken. Voeding vanuit de praktijk is een voorwaarde om adequaat te kunnen adviseren. Door het toevoegen van externe (praktijk)deskundigen aan bijvoorbeeld ad-hoc-commissies worden deze opvattingen bij de adviesvoorbereiding betrokken.

Veel adviezen worden op een interactieve wijze voorbereid. De raad betreft, via bijeenkomsten, werkbezoeken en individuele gesprekken, belangstellenden binnen en buiten de onderwijswereld bij zijn werk. Zo organiseert de raad bijvoorbeeld seminars, hoorzittingen, expert meetings en rondetafelgesprekken, met mensen uit de praktijk van het onderwijs en andere betrokkenen. Deze kunnen suggesties doen over oplossingen voor bepaalde problemen, dan wel toetsen of de door de raad aangedragen oplossingen praktisch uitvoerbaar zijn. Ook worden communicatiemiddelen ingezet als de website van de Onderwijsraad ([www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)). De Onderwijsraad gebruikt dit medium niet alleen om informatie over de raad te geven, maar ook om anderen in de gelegenheid te stellen hun opvattingen over het onderwijs en het onderwijsbeleid aan de raad kenbaar te maken. Bij de behandeling van adviesonderwerpen in het kader van dit werkprogramma zal van deze instrumenten gebruik worden gemaakt. Ook door middel van seminars met deskundigen zoekt de raad naar optimale conceptualisering en informatietoegang.

Verder stelt de raad ter voorbereiding van mogelijke adviesaanvragen verkenningen op. Een verkenning behandelt een bepaalde ontwikkeling in het onderwijs vanuit een lange-termijnperspectief en vanuit verschillende invalshoeken. Langs deze weg signaleert de raad maatschappelijke ontwikkelingen en trends die van belang zijn voor een (her-) bezinning op de rol, de positie en de inrichting van het onderwijs.

Naast adviezen en verkenningen vormen studies een derde groep 'producten'. Deze studies zijn ondersteunend voor adviezen of verkenningen en worden tegelijkertijd – via onze website of anderszins – met het betrokken advies of de verkenning uitgebracht.

De activiteiten van de raad strekken verder dan het opstellen van adviezen en verkenningen. Via een nieuwsbrief houdt de raad de scholen en andere belangstellenden binnen het onderwijs op de hoogte van zijn activiteiten.

De Kaderwet biedt adviesraden de mogelijkheid ook gezamenlijk advies uit te brengen. In dit werkprogramma zijn enkele onderwerpen opgenomen die mogelijk – afhankelijk van de formulering van de nadere adviesvraag – kunnen leiden tot samenwerking. Deze samenwerking zal in overleg met de betrokken adviesraad vorm en inhoud krijgen.

## 3 Overzicht van adviesonderwerpen

In haar brief van 19 juli 2004<sup>2</sup> heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens haar ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Onderwijsraad ten behoeve van diens programmering voor het jaar 2005 een overzicht van adviesonderwerpen voorgelegd, die naar haar oordeel bij de advisering door de raad prioriteit behoeven. Zij verzoekt de raad om op basis van dit overzicht een ontwerp voor het *Werkprogramma 2005* op te stellen. De keuze voor de adviesonderwerpen is tot stand gekomen in overleg met de Onderwijsraad en op basis van interdepartementaal overleg.

### 3.1 Overzicht

In haar brief van 19 juli 2004 heeft de minister haar adviesvoornemens geordend naar de volgende programmalijnen:

- markt, staat en maatschappij: de kenniseconomie;
- markt, staat en maatschappij: de maatschappelijke opdracht van het onderwijs;
- financiering en bekostiging;
- organisatie, ontwikkeling van scholen en leraren; en
- speciale groepen en sectoren.

Een ordening van de adviesonderwerpen op grond van deze lijnen ziet er als volgt uit.

#### **A Markt, staat en maatschappij: de kenniseconomie**

- 1 De Europese Unie en het onderwijs in Nederland.
- 2 Onderwijsinnovatie: hoe organiseren wij het 'bijblijven': een internationale benchmark van innovatie?

#### **B Markt, staat en maatschappij: de maatschappelijke opdracht van het onderwijs**

- 3 Jongeren, ouders en school.

#### **C Financiering en bekostiging**

- 4 Naar meer verscheidenheid van financieringsvormen voor het onderwijs.
- 5 Aansluitingsoplossingen, doorlopende leerlijnen en bekostiging.

#### **D Organisatie, ontwikkeling van scholen en leraren**

- 6 Evidence-based methoden en leertechnologie.
- 7 Schaalgrootte, regio en bestuur.
- 8 Kwaliteit telt: anticyclische beleidsvoering voor onderwijspersoneel.

<sup>2</sup> Kenmerk: BR-adviseur/2004/33770

## **E Speciale groepen en sectoren**

- 9 Gevarieerder toezicht bij gevarieerder onderwijs?
- 10 Gevolgen van een 50%-deelname aan hoger onderwijs.
- 11 Wetsvoorstel vernieuwing onderbouw van het voortgezet onderwijs.

Deze onderwerpen vloeien voort uit de beleidsprioriteiten van de bewindslieden en uit suggesties van de kant van de raad. Deze onderwerpen sluiten overigens nauw aan bij de vraagstukken die zijn genoemd in de verschillende beleidsdocumenten in de afgelopen periode, zoals de koersdocumenten en het HOOP 2004 (Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan) en bij de daarmee samenhangende beleidsprioriteiten van de bewindslieden. Sommige onderwerpen hangen tevens samen met eerdere door de raad uitgebrachte adviezen, zoals *Publiek en privaat* (2001), *Hoe kan het onderwijs meer betekenen voor jongeren* (2004), *Educational Governance* (najaar 2004) en *Onderweg in het beroeps-onderwijs* (2003, over de beroepskolom).

Bij de uitwerking van de daarvoor in aanmerking komende onderwerpen wordt nadrukkelijk ook betrokken het onderwijsaanbod door instellingen die vallen onder het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (het agrarisch onderwijs).

Dit alles neemt niet weg dat de programmering ruimte laat voor aanpassingen dan wel toevoegingen op grond van nadere inzichten van het kabinet of van een van beide Kamers der Staten-Generaal. Het werkprogramma heeft een dynamisch karakter. Tussentijdse bijstellingen van en aanvullingen op het programma kunnen leiden tot een andere prioriteitsstelling, tot een andere vorm van uitvoering, of tot afzien van advisering over een bepaald onderwerp.

## **3.2 Toelichting op de adviesonderwerpen**

Deze paragraaf geeft een toelichting op de diverse adviesonderwerpen. Waar relevant wordt daarbij gerefereerd aan eerder door de raad gepubliceerde of nog te publiceren adviezen en verkenningen. Ook zullen verbindingen worden gelegd met relevante beleidsdocumenten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

### **3.2.1 Markt, staat en maatschappij: de kenniseconomie**

De raad gaat in zijn advisering uit van de driehoek markt, staat en maatschappij. In de achterliggende periode heeft hij aan de onderlinge samenhang van deze elementen expliciete aandacht geschonken. De relatie tussen staat en markt is aan de orde gesteld in de verkenning *De markt meester?* (2001), terwijl de relatie tussen staat en maatschappij recentelijk onderwerp van advies was in *Onderwijs en burgerschap* (2003) en *Onderwijs en Europa: Europees burgerschap* (2004). Ook de ontwikkeling van de kenniseconomie kan in het perspectief van de onderlinge verbondenheid van markt, staat en maatschappij worden beschouwd.

De centrale vraag daarbij is welke rol de onderwijsinstellingen in dit geheel kunnen vervullen. Daarbij denkt de raad niet alleen aan bijdragen door onderwijsontwikkeling en -innovatie, maar ook aan een bijdrage aan maatschappelijke participatie van burgers of specifieke groepen van burgers.

## 1 *De Europese Unie en het onderwijs in Nederland*

De Nederlandse ambities in het kader van het Lissabon-proces hebben een blijvende doorwerking op ons onderwijs. Niet alleen zijn hierbij de economische Lissabon-doelen belangrijk, ook de sociale doelen zullen als noodzakelijke randvoorwaarden in acht moeten worden genomen.

In zijn advies *Onderwijs en Europa: Europese invloeden in Nederland* (2004) heeft de raad opgemerkt dat Europa steeds meer invloed uitoefent op het Nederlandse onderwijs. Ook de migratiepolitiek van de EU (Europese Unie) kan zijn doorwerking hebben. Tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de kenniseconomie in ons land kunnen in dat verband aspecten aan de orde komen als:

- proactieve maatregelen om te komen tot een evenwichtige samenstelling naar herkomst van immigratiestromen (zeker niet alleen uit de vaste immigratielanden als Marokko en Turkije);
- kenniswerkers als migranten;
- rol van hoogopgeleide migranten ten opzichte van laagopgeleide migranten;
- rol van het Europees Sociaal Fonds;
- internationale vergelijking van de etnische samenstelling van scholen; en
- internationale vergelijking van de rol van onderwijs in inburgeringsregimes (onderwijsniveau als toelatingsvereiste, als naturalisatievoorwaarde, enzovoort).

Over de adviesaanvraag en in samenhang daarmee over de precieze adviestermijn zal nog overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsvinden. De resultaten van het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van 2004 zullen daaraan mede richting geven. Het ligt in de bedoeling het advies in het *tweede kwartaal 2005* uit te brengen.

## 2 *Onderwijsinnovatie: hoe organiseren we het 'blijblijven', moet er een internationale benchmark komen?*

In de kenniseconomie zijn verwerving, ontwikkeling en toepassing van kennis in toenemende mate van belang. Dit geldt zeker voor onderwijsinstellingen. Kennis speelt een dominante rol bij het succes van onderwijsinstellingen. Daarom moeten ze niet alleen investeren in het verwerven, ontwikkelen en benutten van kennis<sup>3</sup>, maar ook in het vernieuwen, innoveren van hun onderwijs: onderwijsinnovatie.

De beleidsdocumenten *Koers PO* en *Koers VO* – uitgebracht in de zomer van 2004 – besteden nadrukkelijk aandacht aan onderwijsinnovatie. Onderwijsinnovatie betreft meer dan bij de tijd en bij de leerlingen blijven. Bij onderwijsinnovatie gaat het om vernieuwing, om een nieuwe aanpak. De scholen zelf zijn aan zet. Daarbij gaat het er ook om de aldus opgedane kennis te delen, te verankeren en te consolideren.

Dit advies zal in de eerste plaats aandacht besteden aan de totstandkoming van onderwijsinnovatie. In het recente verleden verliep innovatie via de zogenoemde verzorgingsstructuur. Thans is het beleid erop gericht om innovatie meer vanuit scholen en instellingen zelf te laten ontstaan.

3 *Zie ook het advies Kennis van onderwijs: ontwikkeling en benutting (2003).*

Een tweede aspect betreft de vergelijking met het buitenland. Een belangrijke vraag is, hoe lering te trekken is uit ervaringen met grote projecten in andere landen. Het gaat daarbij om zaken als klassenverkleining, het stimuleren van gebruik van ict (informatie- en communicatietechnologie), achterstandsbestrijding en de invoering van vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs). Zijn daarbij ongewenste (sociale) neveneffecten opgetreden? En is dat te voorkomen?

Daarbij is het ook relevant om te kijken naar de verschillende manieren waarop de wet het actueel houden van het onderwijsaanbod waarborgt. Dat varieert sterk per sector: kerndoelencommissies in primair en voortgezet onderwijs; profielcommissies voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs; paritaire commissies onderwijs-bedrijfsleven in de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie); en het toetsingskader voor nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs. Voldoen deze waarborgen? Welke systematiek is te onderkennen? Zijn deze processen beter te organiseren? Hoe verhouden ze zich tot andere manieren van innovatie van onderwijs?

En ten slotte is het ook van belang te weten hoe we internationaal scoren op dit gebied. Is het Nederlandse onderwijs innovatief in vergelijking met andere landen, zoekt het snel en voortdurend naar nieuwe en betere oplossingen? Is er zoiets denkbaar als een internationale benchmark voor innovatie?

Over de adviesvraag en de adviestermijn zal nog nader overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsvinden. Daarbij zal ook aan de orde komen op welke typen onderwijs het advies betrekking zal hebben. Advisering is voorzien in het *eerste kwartaal 2005*.

### **3.2.2 Markt, staat en maatschappij: de maatschappelijke opdracht van het onderwijs**

Het onderwijs speelt een grote rol bij de ontwikkeling van jongeren. De school draagt in belangrijke mate bij aan de ontwikkeling van een volwaardig burgerschap. Hierbij behoren ook het verwerven van bijvoorbeeld sociale competenties en van een voldoende besef van waarden en normen. Dit doet de school niet alleen. Zij kan haar maatschappelijke opdracht alleen in samenwerking met haar omgeving waarmaken. De maatschappelijke opdracht van de school is een belangrijk thema voor de komende periode.

#### *3 Jongeren, ouders en school*

Een belangrijk richtpunt voor het onderwijs is de bevordering van sociale cohesie. Het onderwijs draagt bij aan sociale cohesie door leerlingen in te leiden in de samenleving en voor te bereiden op maatschappelijk functioneren. Dit is echter niet voldoende: onderwijs moet ook zorgen voor het realiseren van de voorwaarden voor actief burgerschap. Dit houdt onder meer in het verwerven van democratische waarden en van sociale competenties en het leren participeren in sociale verbanden.

Onderwijs moet kortom zorgen voor de opbouw van sociaal kapitaal bij leerlingen. De verschillende categorieën risicoleerlingen krijgen in dit verband bijzondere aandacht. Een belangrijke vraag is hoe scholen kunnen worden toegerust om deze taak uit te voeren. Welke instrumenten kunnen zij daarvoor ontwikkelen en hoe kan de nationale overheid hierbij een ondersteunende rol vervullen?

Sociaal kapitaal is sterker als het gepaard gaat met een 'intergenerational closure', met andere woorden als ook de oudere generaties hier deel aan hebben. Hoe kennen de ouders van de leerlingen in een situatie van segregatie elkaar? Mogen scholen ouders tot iets verplichten, bijvoorbeeld in de sfeer van toezicht en opvoeding? Kan de school ouders bijeenbrengen om het sociaal verband van hun kinderen te versterken? Zijn juridische vormen zoals de oudervereniging (automatisch lid door middel van inschrijving) daartoe nuttig? Juist of ook voor bepaalde etnische groepen?

Jongeren verwerven sociaal kapitaal niet alleen op school. Het verbinden van leren in en buiten school is gaandeweg steeds meer een onderdeel geworden van het onderwijsbeleid, landelijk en op instellingsniveau. Deze verbindingen kunnen echter aanzienlijk worden versterkt. Hoe kunnen we een beleid ontwikkelen om de voortgang in dat proces van het verbinden van binnen- en buitenschools, van leren op alle 'scholen' voor alle niveaus en voor alle leeftijden te volgen en waar nodig bij te sturen? Welke opvoedende elementen kunnen zo aan elkaar worden gekoppeld?

Een toegespitste adviesvraag zal in overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, evenals de adviestermin, nog nader worden besproken. Het ligt in de bedoeling dit advies in het *tweede kwartaal 2005* uit te brengen.

### **3.2.3 Financiering en bekostiging**

In zijn advies *Publiek en Privaat* (2001) is de raad ingegaan op een aantal vragen rondom de inzet van private middelen in het publieke onderwijs: welke wensen zijn er, wat zijn de mogelijkheden en de consequenties. Het advies beoogde een bijdrage te leveren aan een discussie over de financiële inbedding van het onderwijs in de samenleving.

De vraag naar de mogelijkheden om private financiering in te zetten binnen het publieke onderwijsbestel kan niet los worden gezien van de motieven van overheidsbemoediging, namelijk doelmatigheids- en rechtvaardigheidsoverwegingen. Private financiering mag niet ten koste gaan van de basiskwaliteit die de overheid garandeert. Maar het is ook duidelijk dat er vanuit de samenleving in toenemende mate bereidheid bestaat aanvullende middelen aan onderwijs te besteden.

Het onderwijs zal in de toekomst steeds meer maatwerk moeten leveren, uitgaande van het adagium 'de lerende en het leren centraal'. Welke betekenis heeft dit, met inachtneming van de voorgaande overwegingen, voor overheidsbemoediging met de wijze van financiering en bekostiging van het onderwijs?

#### *4 Naar meer verscheidenheid van financieringsvormen voor het onderwijs*

Onderwijs wordt voor een groot deel gefinancierd uit publieke middelen; een klein deel is afkomstig uit private bijdragen, vooral van deelnemers. Zou een grotere verscheidenheid van financieringsvormen het maatschappelijke draagvlak voor onderwijs kunnen vergroten? Hoe kan een dergelijke verbreding worden gerealiseerd zonder de collectieve lasten voor onderwijs te doen stijgen?

Verschillende opties kunnen aan de orde komen.

- Aanvullende financieringssystemen zoals (volks)verzekeringen, spaarsystemen, premiedifferentiatie, zo mogelijk in combinatie met andere levensloop-

regelingen. Hierbij worden nadrukkelijk ook eerdere ervaringen in Nederland en andere landen betrokken.

- Een voorziening om de toegankelijkheid van het onderwijs voor achterstandsgroepen te garanderen, bijvoorbeeld een regeling garantiefonds onderwijs of bijzondere onderwijskosten, of een systematiek naar analogie van het rugzakje voor zorgleerlingen; dit als aanvulling op of alternatief voor het huidige achterstandenbeleid.
- Een verhoging van het aandeel private bijdragen. Hoe komt deze tot stand en is een publieke voorfinanciering noodzakelijk om dit op termijn mogelijk te maken? Welke zijn de condities? Of is de vorm van een sociaal leenstelsel (hoger onderwijs) denkbaar?

Hoe werkt de conditie van gelijke collectieve uitgaven in nieuwe financieringsarrangementen door? Welk tijdspad en welk bereik hebben bepaalde aanvullende financieringsvormen; een spaarsysteem bijvoorbeeld vraagt al gauw een opbouw van achttien jaar. En wat zijn de eventuele gevolgen van meerdere geldstromen in het onderwijs? Is een maatschappelijk groter draagvlak te bereiken; worden economische doelstellingen zoals die van Lissabon beter gehaald?

Over de adviesvraag en de adviestermijn zal nog nader overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsvinden. Daarbij zal ook aan de orde komen op welke typen onderwijs het advies betrekking zal hebben. Advisering is voorzien in het *vierde kwartaal 2005*.

#### 5 *Aansluitingsoplossingen, doorlopende leerlijnen en bekostiging*

Op scharnierpunten in ons onderwijs worden vaak ad-hoc-oplossingen bedacht. Het gaat dan bijvoorbeeld om het inrichten van een kopklas, een mbo-plus, een voorbereidend trimester, een schakelperiode, een zomerschool, een *honours class*. Soms gaat het om meer structuurdoorbreekende aanzetten zoals een juniorcollege tussen basisschool en voortgezet onderwijs in. Gedacht vanuit de leerling/deelnemer zijn de verschillende onderwijstypen (primair, voortgezet, beroeps- en hoger onderwijs) schakels in zijn leerloopbaan. Het is van belang dat sprake is van een vloeiende overgang tussen deze schakels.

In zijn advies *Onderweg in het beroepsonderwijs* (2003) heeft de raad aanbevelingen gedaan om obstakels en barrières binnen de beroepskolom weg te nemen. Het ligt in de bedoeling om in het nieuw uit te brengen advies ook andere onderwijstypen te behandelen; verder zal het advies ook ingaan op de bekostigingsvraag.

Welke mogelijkheden bestaan er globaal genomen om de structurelementen beter op elkaar te laten passen en hoe kunnen deze worden beoordeeld? Is een criterium als doorlopende leerlijnen hiervoor geschikt? Kan vanuit een dergelijk criterium ook worden aangegeven welke aansluitingsoplossingen de voorkeur hebben en dus echt verder ontwikkeld moeten worden?

Wat betreft het aspect van bekostiging is de vraag van belang hoe de verschillende bekostigingsstelsels hier zodanig op kunnen aansluiten dat sprake is van soepele overgangen.

De adviesvraag en de adviestermijn zullen in overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nog nader worden besproken. Het ligt in de bedoeling het advies in het *derde kwartaal 2005* uit te brengen.

### **3.2.4 Organisatie, ontwikkeling van scholen en leraren**

Onderwijs is succesvol als het erin slaagt tijdig en goed in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen (zie *Koers VO*). Het centraal stellen van het leren en de lerende houdt in dat onderwijsinstellingen hun onderwijsaanbod zullen moeten flexibiliseren en differentiëren. Aandacht voor leerinhoud en pedagogisch-didactische aanpak ligt in het verlengde daarvan. In zijn advies *Minder leraren ... en toch goed onderwijs* (werktitel, uit te brengen eind 2004) gaat de raad in op verschillende organisatievormen en de gevolgen daarvan voor leraren.

De school is ook een onderdeel van de samenleving. Samenwerken met belanghebbenden in de omgeving en in de regio is noodzakelijk. De school dient daartoe een (ook bestuurlijk) herkenbare positie in te nemen.

Het bieden van ruimte aan scholen voor eigen beleidskeuzes over bijvoorbeeld de inrichting van het onderwijsproces en de daarbij behorende organisatie, heeft ook gevolgen voor de inzet en de eigen verantwoordelijkheid van de professionals in de school. Naast vakinhoudelijke kennis zijn competenties nodig gericht op bijvoorbeeld innovatief handelen, samenwerken en regievoering van het onderwijsproces.

Binnen deze programmalijn zal de raad aan de bovenstaande aspecten aandacht schenken.

#### *6 Evidence-based methoden en leertechnologie*

In een sector als de moderne gezondheidszorg is er veel aandacht voor evidence-based methoden. Hierbij staat centraal dat de methode in de praktijk zijn werking heeft bewezen. In het onderwijs is minder aandacht voor de methodiek, terwijl toch zo'n aanpak naar verwachting kan bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs.

Welke ervaringen zijn hiermee opgedaan in de gezondheidszorg? Wat is de stand van zaken in de ons omringende landen? Is een systematisch scholingsprogramma nodig en mogelijk voor leraren en schoolleiders om evidence-based methoden te gebruiken? Zo ja, is een en ander in te passen in een beleid van een leven lang leren in de educatieve sector? In de zomer van 2005 organiseert het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in samenwerking met de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling), een seminar over deze methodiek en het belang daarvan voor de beleidsontwikkeling. De Onderwijsraad zal hierin inhoudelijk participeren.

Over de adviesvraag en de adviestermijn zal nog nader overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsvinden. Advisering is voorzien in het *vierde kwartaal 2005*.

#### *7 Schaalgrootte, regio en bestuur*

De schaal van onderwijsinstellingen en van het bestuur ervan nadert in een aantal gevallen die van een regionaal bestuur. Wat betekent de toepassing van criteria als herkenbaarheid voor de burger, invloed voor ouders en deelnemers, ontwikkeling en arbeidssatis-

factie van het onderwijspersoneel, voor de landelijke beheersing van de organisatorische en bestuurlijke structuur van het onderwijs?

Welke andere relevante criteria zijn er, naast klassiek-bestuurlijke als kostendoelmatigheid en aanspreekbaarheid? Zijn aspecten als kenniscirculatie en innovatiebijdrage aanvullende criteria om deze bestuurlijke constructies te beoordelen en verder te doen ontwikkelen? Is een meer functioneel ingericht bestuur een goede invalshoek voor een dergelijke schaal of ligt een verbinding met het territoriaal bestuur eerder voor de hand?

Dit adviesonderwerp heeft raakvlakken met de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004) en het in het najaar 2004 uit te brengen advies over educational governance.

Over een toegespitste adviesvraag en over de adviestermijn zal nog nader overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsvinden. Daarbij zal ook aan de orde komen op welke typen onderwijs het advies betrekking zal hebben. Advisering is voorzien in het *eerste kwartaal 2005*.

#### *8           Kwaliteit telt: anticyclische beleidsvoering voor onderwijspersoneel?*

Nu er wellicht een periode aanbreekt waarin het aanbod van onderwijspersoneel (tijdelijk) groter is dan de vraag, is er een kans om ander personeelsbeleid in te zetten. Het gaat daarbij om anticyclische beleidsvoering in het algemeen en om vermindering van de conjunctuurgevoeligheid van de personele factor in het bijzonder.

In dit verband speelt ook de vraag hoe de personele factor veel meer kan worden opgevat als een talentfactor en als een innovatiebron. Eén aspect vraagt in het bijzonder aandacht: is er sprake van niveauverlies? Welke gevolgen heeft de vermindering van universitair opgeleide leraren in het voortgezet onderwijs? Is er behoefte aan toevoegingen aan de bovenkant van het functiebouwwerk? En gaat het daarbij vooral om het voortgezet onderwijs? Vergelijk het hbo (hoger beroepsonderwijs), waar de introductie van lectoren een gunstig effect heeft op het gehele personeelsbestand.

De adviesvraag en de adviestermijn zullen in overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nog nader worden besproken. Advisering is voorzien in het *derde kwartaal 2005*.

### **3.2.5 Speciale groepen en sectoren**

In dit onderdeel komen onderwerpen aan de orde die niet direct aansluiten op een van de eerdergenoemde programmalijnen.

#### *9           Gevarieerder toezicht bij gevarieerder onderwijs?*

Het onderwijs zal in de komende jaren meer moeten inspelen op verschillen tussen leerlingen en dus een grotere variëteit en heterogeniteit moeten laten zien. Dat betekent dat zowel bestuur als toezicht ook ingespeeld moeten raken op het omgaan met deze verscheidenheid. Dat is nog niet zo eenvoudig, omdat er belangrijke en waardevolle uniforme kwaliteitsaspecten in het geding zijn. Maar het is ook duidelijk dat er een spanning aan het ontstaan is tussen een uniforme aanpak van het toezicht en een groeiende diversiteit van en binnen scholen.

Op dit moment wordt de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) geëvalueerd. Hierbij is onder meer bovenstaande problematiek aan de orde: hoe rekening te houden met de specifieke situatie van de school.

Op welke wijze kunnen de toezichtskaders adequaat aansluiten bij de ontwikkeling naar variëteit? Welke optimale breedte van bestuur en toezicht is vereist bij een meer gevarieerd onderwijs? Deze en andere vragen kunnen bij dit onderwerp aan de orde komen. In het kader van de interactieve werkwijze van de raad zal in de uitvoeringsfase ook de Inspectie worden betrokken.

Over de adviesvraag en de adviestermin zal nog nader overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsvinden. Daarbij zal ook aan de orde komen op welke typen onderwijs het advies betrekking zal hebben. Advisering is voorzien in het *derde kwartaal 2005*.

#### *10      Gevolgen van een 50%-deelname aan hoger onderwijs*

Hoe definiëren wij 'hoger onderwijs', wanneer het volgens onze EU-ambitie noodzakelijk is het streefcijfer van 50% hogeropgeleiden te realiseren? Is dat 50% van een leeftijdsgroep in de jongere jaren of mogen we de latere jaren in het kader van het levenslang leren van een leeftijdsgroep meetellen? De helft van een leeftijdsgroep in het hoger onderwijs betekent dat de heterogeniteit van de groep studenten en gediplomeerden enorm toeneemt. Langs welke lijnen zal die heterogeniteit aan de aanbodkant zichtbaar worden? Welke differentiaties gaan optreden binnen het hoger onderwijs zelf en wat zal het civiel effect en het privaat en maatschappelijk rendement zijn van een hoger onderwijs dat één op de twee jongeren zal diplomeren? Wat zijn de gevolgen van differentiatie voor de 'bovenkant' en 'onderkant' van het hoger onderwijs?

Hoe zien we in dit verband de verhouding tussen het niveau van mbo-3 en -4 en het (kort) hoger onderwijs? Wat betekent de Nederlandse ambitie voor de doorstroom vanuit vbo (voorbereidend beroepsonderwijs), mavo en mbo (middelbaar beroepsonderwijs) naar hbo? En wat betekent het voor het systeem van voortgezet onderwijs als geheel, met name ook voor de positie van het mavo en vbo, wanneer steeds meer leerlingen havo/vwo gaan volgen?

Over een meer toegespitste adviesvraag en over de adviestermin zal nog nader overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsvinden. Daarbij zal ook aan de orde komen op welke typen onderwijs het advies betrekking zal hebben. Advisering is voorzien in het *tweede kwartaal 2005*.

#### *11      Wetsvoorstel vernieuwing onderbouw van het voortgezet onderwijs*

In 2001 heeft de raad zijn advies *De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld* uitgebracht. Mede naar aanleiding van dit advies heeft de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in oktober 2002 de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming ingesteld. De taakgroep heeft op 10 juni 2004 zijn eindrapport *Beweging in de onderbouw. Voorstellen voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs* aan de minister aangeboden. Deze heeft dit eindrapport tezamen met haar beleidsreactie bij brief van 18 juni 2004 naar de voorzitter van de Tweede Kamer verzonden.

De raad is gevraagd – gelet ook op zijn eerdere advisering – advies uit te brengen over het uiteindelijke wetsvoorstel met betrekking tot de vernieuwing van de onderbouw van het voortgezet onderwijs. De verwachting is dat het wetsvoorstel in het najaar van 2004 in procedure gebracht zal worden. De raad zal hierover in een nieuwe samenstelling in het *eerste kwartaal 2005* advies uitbrengen.

Over de precieze adviestermijn zal nog nader overleg met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap plaatsvinden.

### **3.3 Ten slotte**

Het werkprogramma voor het jaar 2005 beperkt zich vooralsnog tot de door de bewindslieden geprioriteerde adviesonderwerpen. Evenals vorige jaren het geval was, kunnen zich ook in 2005 onderwerpen aandienen die niet zijn opgenomen in het *Werkprogramma 2005*, maar wel betrekking hebben op de hoofdlijnen van beleid of van de wetgeving. Het betreft hier voornamelijk beleidsreactieve advisering. Zoals eerder opgemerkt heeft het werkprogramma een dynamisch karakter en zijn tussentijdse wijzigingen in de programmering mogelijk.



# **Bijlage 1**

**Overzicht raadsleden per 1 september 2004**

**Voorzitter:**

prof.dr. A.M.L. van Wieringen  
Hoogleraar onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam

**Leden:**

ing. A. Aboutaleb  
Wethouder Werk en Inkomen, Onderwijs, Jeugd en Educatie, Diversiteit en  
Grotestedenbeleid in Amsterdam

drs. G.T.C. Bonhof  
Voorzitter college van bestuur, Hogeschool van Utrecht

prof.dr. H.W.A.M. Coonen (vice-voorzitter)  
Decaan Faculteit Gedragwetenschappen, Universiteit Twente, en bijzonder hoogleraar  
innovatie-management in de educatieve sector, Open Universiteit in Heerlen

mr. H.G.M. Giezeman  
Directeur Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel

dr. N.J. Ginjaar-Maas  
Oud-staatssecretaris Onderwijs en Wetenschappen en  
voorzitter raad van toezicht, Hogeschool Zeeland

drs. A. de Groot-Toker  
Docent Turks. Leerlingbegeleider in vmbo, Zuiderparkcollege in Rotterdam

drs. A. Grotendorst  
Partner Kessels & Smit, The Learning Company

drs. A.T. Kamsteeg  
Wethouder Volkshuisvesting, Zorg en Wijkgericht Werken in Dordrecht

prof.dr. P.A. Kirschner  
Hoogleraar onderwijstechnologie bij OTEC, Open Universiteit in Heerlen

prof.dr. H. Maassen van den Brink  
Hoogleraar economie, Universiteit van Amsterdam

prof.dr. G.W. Meijnen  
Hoogleraar onderwijskunde, Universiteit van Amsterdam

Y. Moerman-van Heel  
Plaatsvervangend voorzitter college van bestuur, Willem I-College in Den Bosch

C.J.W.B. Slee-Straathof  
Bovenschools manager primair onderwijs Gouda en omstreken

prof.dr. J.G.L. Thijssen  
Hoogleraar human resource management, Universiteit Utrecht

prof.mr.drs. B.P. Vermeulen  
Hoogleraar staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam en  
hoogleraar onderwijsrecht, Katholieke Universiteit Nijmegen

prof.dr. F.A. van Vught  
Rector magnificus en voorzitter college van bestuur, Universiteit Twente

**Secretaris:**

drs. A. van der Rest



## **Bijlage 2**

**Overzicht medewerkers secretariaat per 1 oktober 2004**

**Secretaris/Directeur:**

drs. Adrie van der Rest

**Financiële Zaken:**

Wil Kortenbach

**Voorlichting:**

drs. Cindy Rouwhorst

**Wetenschappelijke staf:**

mr. Ton Vis (coördinator staf en plaatsvervangend secretaris)

**Stafmedewerkers:**

dr. Niek van den Berg

mr.dr. Pieter Huisman

mr. Cees van Leest

dr. Fré Riemersma

dr. Saskia Schenning

dr. Kathleen Torrance

dr. Louise van de Venne

drs. Antoinette van Wanroij

dr. Ib Waterreus

**Algemene Zaken:**

drs. Marie Gresnigt-Bakx (hoofd)

drs. Paula van den Berg (documentalist)

Hans Danner (facilitair medewerker)

Agathe Ebens (receptioniste/administratief medewerkster)

Corrie van Leeuwen-Harkes (facilitair medewerkster)

drs. Meile Tamminga (editor/webmaster/office-assistent)

Elisabeth Tjin-Chin Fon Jie (office manager)