

# WERKPROGRAMMA 2007



## **WERKPROGRAMMA 2007**

## 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 veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

*Werkprogramma 2007*, uitgebracht aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20060270/880, september 2006.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2006.

ISBN: 90-77293-57-4

ISBN-13: 978-90-77293-57-7

### ***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 2007**



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	7
<b>2</b>	<b>Taken en werkwijze</b>	9
<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	16
3.2.3	Financiering en bekostiging	18
3.2.4	Organisatie, ontwikkeling van scholen en leraren	20
3.2.5	Speciale groepen en sectoren	23
3.2.6	Wetgevingsadviezen	25
<b>Bijlage</b>		
Bijlage 1:	Overzicht raadsleden per 1 september 2006	B.1-27
Bijlage 2:	Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2006	B.2-29



# 1 Inleiding

Het Nederlandse onderwijs staat op een behoorlijk peil. In vergelijking met andere landen scoort Nederland in het algemeen redelijk tot goed. Toch zijn er ook zorgen. In het kader van de Europese Lissabon-doelstellingen heeft Nederland de ambitie om zich in 2010 op het terrein van de kenniseconomie met de Europese top te kunnen meten. Volgens een themanummer van *The Economist* is het niet erg waarschijnlijk dat Europa in 2010 de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld zal zijn. Europese universiteiten moeten daartoe bijvoorbeeld steeds meer studenten afleveren, maar krijgen geen extra publieke middelen en ook niet de ruimte om extra private middelen binnen te halen. Bezuinigingen op de kwaliteit lijken daarmee onvermijdelijk. Tegelijkertijd groeit de achterstand op bijvoorbeeld Amerikaanse topuniversiteiten die wel kunnen putten uit een grote verscheidenheid aan financieringsbronnen. Mede dankzij private investeringen zijn de uitgaven aan hoger onderwijs in de Verenigde Staten twee keer zo hoog als in Europa, wat mogelijk verklaart dat zeventien van de twintig topuniversiteiten ter wereld in de Verenigde Staten staan en 70% van de Nobelprijswinnaars er werken. Landen als China en India volgen het Amerikaanse voorbeeld en dreigen Europa in rap tempo in te halen.<sup>1</sup>

In zijn advies *Doelgericht investeren in onderwijs* van juni 2006 is de raad ingegaan op de mogelijkheden om de ambitie van Nederland te bereiken om in ieder geval in Europa een voorhoederol te vervullen op het gebied van onderwijs. De Onderwijsraad heeft daartoe acht ambities geformuleerd, die vragen om extra investeringen en innovaties:

- (1) gezins- en kindvriendelijke voorzieningen stimuleren;
- (2) achterstanden voorkomen;
- (3) de functie van de leraar versterken;
- (4) alle talenten benutten door maatwerk en differentiatie;
- (5) internationalisering integreren in het onderwijs;
- (6) de cultureel-pedagogische taak van het onderwijs verstevigen;
- (7) een leven lang leren bevorderen; en
- (8) de onderwijsinfrastructuur opwaarderen.

In dit werkprogramma voor 2007 zijn adviesonderwerpen opgenomen, die gerelateerd zijn aan bovenstaande ambities. Vooral de ambities 2, 3 en 4 raken aan meerdere adviesonderwerpen, zoals: de rol van de leraar bij nieuwe bestuurlijke verhoudingen; kwaliteitszorg en kwaliteitsmaten; begeleiding van jongeren; alternatieven voor de school; en vraag en aanbod in het onderwijs voor twaalf- tot achttien- à twintigjarigen.

De prestaties van het Nederlandse onderwijs zijn eerder door de Onderwijsraad in *De stand van educatief Nederland* (2005) gezien tegen de achtergrond van beleidsstrategieën die kenmerkend zijn voor het Nederlandse onderwijsbeleid: publieke financiering,

<sup>1</sup> *How Europe fails its young*, The Economist, 8 september 2005.

deregulering, een uniform onderwijsaanbod, en kwalificatie als belangrijkste onderwijsdoel. Met de in 2007 uit te brengen verkenning *Beleidsconsistentie per beleidstraject* onderzoekt de raad de mix van beleidsaanpakken op enkele relevante beleidstrajecten en zal hij daarbij aangeven hoe de consistentie van deze mix kan worden bevorderd.

Het *Werkprogramma 2007* bevat onderwerpen die nauw samenhangen met de beleidsprioriteiten van de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap). Het agrarische onderwijs krijgt daarbij waar relevant expliciete aandacht. Zo zal het model van de Groene Kenniscoöperatie, een samenwerkingsverband tussen groene kennisinstellingen in mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en hbo (hoger beroepsonderwijs), aandacht krijgen binnen het adviesthema effectiviteit kenniscirculatie in verschillende sectoren.

Het karakter van het programma is dynamisch. Het laat ruimte voor adviesonderwerpen die het nieuwe kabinet of een van beide Kamers der Staten-Generaal, met name de nieuw verkozen Tweede Kamer, het komende jaar aan het werkprogramma van de raad wensen toe te voegen.

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 het onderwijs en de minister van OCW. Dit komt in het adviesproces tot uitdrukking. De raad kijkt bij zijn adviesvoorbereiding naar relevante aangrenzende beleidsterreinen als integratiebeleid en volkshuisvesting en betreft hier ook andere adviesraden bij.

De aanpak van de adviesonderwerpen door de raad in 2007 wordt evenals in voorgaande jaren gekenmerkt door begrippen als interactiviteit, pro-activiteit en aandacht voor internationale ontwikkelingen. Waar mogelijk zal sprake zijn van een integrale en multidisciplinaire benadering van het adviesonderwerp.

De advisering 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.

Daarnaast adviseert de raad in 2007 over enkele wetsontwerpen.

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 2007 zal uitwerken. De bijlagen bevatten een overzicht van de samenstelling van de raad en van het secretariaat.

## 2 Taken en werkwijze

### *Taken*

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviesorgaan van regering en parlement, reeds opgericht in 1919. De raad adviseert – gevraagd en ongevraagd – de ministers van OCW en van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit). Ook de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal vragen om advies. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid (bijvoorbeeld huisvesting van scholen) een beroep doen op de raad.

De raad adviseert over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het terrein van onderwijs, 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. Dit onderscheid betekent overigens niet, dat bij reactieve advisering geen beleidsontwikkende aspecten aan de orde kunnen komen.

### *Samenstelling*

De Kroon benoemt, op voordracht van de Minister van OCW, de raad voor een periode van vier jaar, waarbij na vier jaar alle leden aftreden; zij kunnen eventueel worden herbenoemd. In de praktijk wordt gewoonlijk de helft van de leden herbenoemd en de helft nieuw benoemd. De Minister draagt leden voor op basis van de wetenschappelijke disciplines, praktijkervaring in alle sectoren van het onderwijs of maatschappelijk-bestuurlijke bijdrage. Voor de raadsperiode 2005-2008 bestaat de raad uit veertien leden.

### *Soorten producten*

De raad kent vijf soorten producten.

- *Adviezen* behandelen een concrete vraag van de minister of Kamer, meestal leidend tot aanbevelingen die op de korte of middellange termijn kunnen worden doorgevoerd. Een advies kan dus beleidsontwikkend of beleidsreactief zijn. Afhankelijk van de vraag en de context kan de omvang en diepgang van een advies variëren. Zowel een briefadvies als een uitgebreidere publicatie zijn mogelijk.
- Verder stelt de raad ter voorbereiding van mogelijke adviesvragen *verkenningen* op. Een verkenning behandelt een bepaalde ontwikkeling in of rond het onderwijs vanuit een langetermijnperspectief. 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. Deze agendering kan vervolgens tot een advies leiden.
- Naast adviezen en verkenningen vormen *studies* een derde groep producten. Studies worden door externe onderzoekers uitgevoerd en zijn ondersteunend voor adviezen of verkenningen van de raad. Ze worden tegelijkertijd – via de

website van de Onderwijsraad of anderszins – met het desbetreffende advies of de desbetreffende verkenning uitgebracht.

- *Seminars* vormen een vierde categorie van producten. In de vorm van panelgesprekken, kleine conferenties, consultatiebijeenkomsten, raadplegingen per internet/e-mail en dergelijke worden seminars veelal opgezet bij de totstandkoming van adviezen.
- *Adviesondersteunende presentaties en artikelen*. Na het uitbrengen van een advies verzorgen leden en medewerkers van de raad presentaties als toelichting op een advies. Ook publiceren zij artikelen over onderwerpen die in de diverse adviezen van de raad aan de orde komen in de toelichtende vakpers.

### *Werkwijze*

De raad adviseert over alle aspecten en vormen van onderwijs en leren. Natuurlijk neemt daarbij het reguliere onderwijs een belangrijke plaats in. De raad vat echter het begrip onderwijs ruim op: het omvat ook voorschoolse opvang voor peuters, de naschoolse kinderopvang en het levenslang leren voor werknemers die al jaren geleden de schoolbanken hebben verlaten. Het gaat er steeds om te kijken welke bijdrage onderwijs, binnen of buiten onderwijsinstellingen, kan leveren aan de verdere ontwikkeling van burgerschap en de kennismaatschappij. De raad kijkt daarbij ook steeds naar de verdeling van verantwoordelijkheden. Welke rol dient de overheid te spelen? En in hoeverre kunnen de onderwijsinstellingen zelf beslissingen nemen? De laatste jaren neemt verder ook het internationale perspectief een steeds prominentere plek in bij de advisering. Hoe behoudt Nederland zijn plaats tussen de naties? Vaak komt dit naar voren in een vergelijking met andere landen. Welke oplossingen zijn elders al bedacht? En hoe functioneren ze in de praktijk?

De expertise binnen de raad en de staf zorgt ervoor dat, welk onderwerp ook aan de orde is, er vanuit verschillende invalshoeken naar wordt gekeken. Raadsleden zijn afkomstig uit alle sectoren van het onderwijs of hebben daarmee een bijzondere band. Verschillende disciplines zijn vertegenwoordigd, met name onderwijskunde, economie en rechten. De voorbereidende werkzaamheden vinden plaats in door de raad ingestelde commissies. Indien specifieke deskundigheid over een bepaald onderwerp ontbreekt, schakelen deze commissies ook andere experts in. Verder betreft de raad zo veel mogelijk ook het onderwijsveld bij zijn meningsvorming. Zo organiseert hij expert meetings en rondetafelgesprekken met mensen uit het onderwijs en andere betrokkenen. Deze kunnen suggesties doen over oplossingen voor bepaalde problemen, dan wel toetsen of de door de raad aangedragen oplossingen inderdaad praktisch uitvoerbaar zijn. Ook gebruikt de raad zijn website om anderen in de gelegenheid te stellen hun opvattingen over het onderwijs en het onderwijsbeleid kenbaar te maken.

De raad maakt zijn adviezen en andere producten zo leesbaar mogelijk, niet alleen voor vakgenoten, maar voor alle geïnteresseerden in en rond het onderwijs. De publicaties worden zo goed mogelijk onder de aandacht van directbetrokkenen en het grotere publiek gebracht. Vaak organiseert hij daarvoor een pers- en publieksbijeenkomst, waarbij de voorzitter en een of meerdere raadsleden een nadere toelichting geven. Na publicatie verzorgt de raad nog presentaties en publiceert hij artikelen over adviezen. Alle adviezen komen verder op de website van de Onderwijsraad te staan en zijn daar te raadplegen, evenals de officiële beleidsreactie van de minister van OCW op een advies.

Ten slotte houdt de raad scholen en andere belangstellenden via de *Nieuwsbrief* op de hoogte van zijn activiteiten. Deze nieuwsbrief verschijnt vier maal per jaar.

We kunnen stellen dat al deze moeite loont: de adviezen worden veel gelezen en gebruikt in het onderwijsbeleid en zeker zo veel in het onderwijs zelf. Van deze reacties doet de raad jaarlijks verslag in zijn administratief jaarverslag en in een meer inhoudelijk gericht *Jaarboekje*.

## 3 Overzicht van adviesonderwerpen

In haar brief van 29 juni 2006 heeft de minister van OCW mede namens haar ambtgenoot van LNV de Onderwijsraad voor zijn programmering voor het jaar 2007 een overzicht van adviesonderwerpen voorgelegd, die naar haar oordeel bij de advisering door de raad prioriteit verdienen.<sup>2</sup> Zij verzoekt de raad om op basis van dit overzicht een ontwerp voor het *Werkprogramma 2007* op te stellen. De keuze voor de adviesonderwerpen is tot stand gekomen in overleg met de Onderwijsraad en op basis van (inter)departementaal overleg.

### 3.1 Overzicht

De Onderwijsraad hanteert voor de periode 2005-2008 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.

Daarnaast zijn er natuurlijk nog adviezen over wetsontwerpen.

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

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

- 1 Partners in kennis: effectiviteit kenniscirculatie in verschillende sectoren.
- 2 Breed of smal opleiden? Vraag en aanbod in het onderwijs voor twaalf- tot achttien- à twintigjarigen.

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

- 3 Er is meer dan de school: voor welke problemen zijn er veelbelovende alternatieven voor en aanvullingen op de school?

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

- 4 Weloverwogen beleid: beleidsconsistentie per beleidstraject.

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

- 5 Wat past de leraar? De rol van de leraar bij nieuwe bestuurlijke verhoudingen.
- 6 Goed voorbeeld doet volgen: kwaliteitszorg en kwaliteitsmaten in primair en voortgezet onderwijs.

<sup>2</sup> Kenmerk: ASEA/DIR/2006/23557.

## **E Speciale groepen en sectoren**

7 Het leven in eigen handen nemen: hoe gaan jongeren om met hun nieuwe omgeving na het voortgezet onderwijs en het lang mbo?

Deze onderwerpen vloeien voort uit de beleidsprioriteiten van de bewindslieden en uit suggesties van de kant van de raad, daarbij oog hebbend voor de situatie na de komende verkiezingen. Sommige onderwerpen hangen tevens samen met eerdere door de raad uitgebrachte adviezen, zoals: *Leren in een kennissamenleving* (2002), *De stand van educatief Nederland* (2005), *Betere overgangen in het onderwijs* (2005), *Naar meer evidence based onderwijs* (2006), *Doelgericht investeren in onderwijs* (2006), *Waardering voor het leraarschap* (2006) en *Onderwijs en omgeving* (werktitel, 2006). Bij de uitwerking van de daarvoor in aanmerking komende onderwerpen wordt ook betrokken het onderwijsaanbod door instellingen die vallen onder het ministerie van LNV (het agrarische onderwijs). De onderwerpen 2, 3 en 4 werkt de raad uit als verkenning, de overige onderwerpen als advies.

Dit alles neemt niet weg dat de programmering ruimte laat voor aanpassingen dan wel toevoegingen op grond van nadere inzichten van het nieuwe kabinet of van de nieuw gekozen Kamer. 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 OCW.

#### **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 markt, staat en maatschappij 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 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; zie *Bijdragen van onderwijs aan het Nederlandse innovatiesysteem* (2005).

De centrale vraag is steeds welke rol de onderwijsinstellingen in dit geheel kunnen vervullen. Daarbij denkt de raad niet alleen aan bijdragen door onderwijsontwikkeling en onderwijsinnovatie en aan de voorbereiding op participatie als burger in de toekomstige samenleving. Ook gaat het om de maatschappelijke verankering van scholen in de samenleving van vandaag.

Binnen deze programmalijn staan voor 2007 twee onderwerpen op de rol. Bij het onderwerp vraag en aanbod in het onderwijs voor twaalf- tot achttien- à twintigjarigen is de vraag aan de orde, of de overheid wijzigingen in de programmastructuur zou moeten aanbrengen gegeven ontwikkelingen op de markt (met name internationaal) en in de maatschappij. De relatie tussen staat en markt komt nadrukkelijk ook aan bod bij het onderwerp effectiviteit kenniscirculatie in verschillende sectoren.

## **1 Partners in kennis: effectiviteit kenniscirculatie in verschillende sectoren**

*Context: de urgentie van kenniscirculatie*

Nederland moet werk maken van het beter ontwikkelen en benutten van talenten van mensen en moet daarin meer investeren. Dat stelt de raad in zijn kennisinvesteringsagenda 2006-2016 in het advies *Doelgericht investeren in onderwijs* uit 2006. Kennisontwikkeling en kennisbenutting zijn daarbij onontbeerlijk.

De Onderwijsraad heeft in eerdere adviezen het belang benadrukt van kennisuitwisseling tussen het onderwijssysteem en de samenleving, zowel om het onderwijssysteem zelf te innoveren, als om het leveren van een bijdrage aan de kennissamenleving. Het beoogde advies betreft de effectiviteit van kenniscirculatie in diverse sectoren van de economie en het onderwijs. Het onderwijs- en opleidingensysteem heeft hierin een bijzondere rol: het zorgt voor kennisoverdracht aan de jongere generaties en aan de beroepsbevolking, en het ontwikkelt kennis die voor derden in de samenleving van belang is. Het onderwijssysteem is daarom zowel aanbieder als vrager van kennis. Het moet zichzelf eveneens vernieuwen om tot betere prestaties te komen.

*Adviesvraag: hoe kunnen we de effectiviteit van kenniscirculatie vergroten?*

Het advies heeft als doel de vraag te beantwoorden welke modellen beschikbaar zijn of ontworpen moeten worden om de effectiviteit van kenniscirculatie te vergroten. De Groene Kenniscoöperatie is een voorbeeld van een kenniscirculatiemodel dat wellicht op andere sectoren dan de agrarische toepasbaar is. Achttien groene kennisinstellingen in mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en hbo (hoger beroepsonderwijs) werken met elkaar samen in de Groene Kenniscoöperatie en proberen zo de voordelen van de eigen kleinschaligheid te combineren met de voordelen van de grote schaal van de coöperatie om te komen tot vernieuwing, kenniscirculatie en onderlinge ondersteuning.

Voor economie en samenleving bruikbare kennis ontstaat op verschillende plaatsen in de kennisinfrastructuur, zoals bij researchcentra van grote bedrijven, bij universiteiten en hogescholen en andere sectoren van het onderwijssysteem, en bij het mkb (midden- en kleinbedrijf). Het advies zoekt naar voorstellen om de afstemming tussen vragers en aanbieders van kennis te verbeteren. Het veld van kennistromen is complex, er is sprake van zichtbare en onzichtbare wisselwerking tussen kennisaanbieders en kennisbenutters.

Het advies verkent allereerst het veld van kenniscirculatie en beschrijft bestaande modellen. Voorbeelden van dergelijke modellen zijn: het werken in ketens (zoals de Groene Kenniscoöperatie); open innovatie, waarbij bedrijven en instellingen derden-instellingen initiëren voor duurzame ontwikkeling van producten en diensten die buiten hun eigen kernactiviteit liggen; kennisgemeenschappen (bijvoorbeeld rond een thema als probleemgeoriënteerd onderwijs of rond lectoren van hbo-instellingen); en publiek-private

samenwerkingsstructuren. Het advies ontwikkelt vervolgens criteria om nadere keuzes te maken voor advisering over bepaalde onderwijssectoren, economische sectoren en mogelijke beleidsopties.

*Aard van het advies: instrumenteel*

Het advies zal een beredeneerde keuze weergeven voor één of meer onderwijssectoren respectievelijk groepjes van opleidingen waar kenniscirculatie extra aangemoedigd moet worden, en een lijst bevatten met beleidsopties voor het vergroten van de effectiviteit van kennisuitwisseling en -deling tussen partijen. Ook is het de bedoeling dat in het advies een gemotiveerde keuze wordt gemaakt voor de toepassing van een veelbelovend kenniscirculatie-arrangement op één of meer economische terreinen/onderwerpen. Hiermee krijgt het advies, voor zover de beschikbare gegevens dit toelaten, vooral een instrumenteel karakter.

Het advies is gepland voor het derde kwartaal 2007. De Onderwijsraad zal in overleg treden met de AWT (Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid) om te bekijken of gezamenlijke advisering zinvol en mogelijk is.

## **2 Breed of smal opleiden? Vraag en aanbod in het onderwijs voor twaalf- tot achttien- à twintigjarigen**

*Context: is onze huidige programmastructuur toekomstbestendig?*

De vraag of het huidige secundair onderwijs (voortgezet onderwijs en kort en lang mbo) jongeren goed kwalificeert voor de wereld van 2010 en later, is niet eenvoudig te beantwoorden. Verschillende ontwikkelingen zoals globalisering en digitalisering spelen daarbij een rol. Is er nog een middenkader nodig straks? De economische opkomst van bijvoorbeeld India en China heeft grote gevolgen voor de economische structuur. Veel routinematige en administratieve werkzaamheden worden geautomatiseerd of verplaatst naar landen met lagere lonen, terwijl de vraag naar persoonlijke dienstverlening (in sectoren als handel, horeca, maar ook bijvoorbeeld zorg en onderwijs) en naar hoger opgeleiden in het algemeen juist sterk toeneemt.

Het onderwijsstelsel voor twaalf- tot achttien- à twintigjarigen zou aan twee voorwaarden moeten voldoen. Het moet alle deelnemers voldoende toerusten voor het betreden van de reële arbeidsmarkt en de samenleving of voor het maken van een duidelijke keuze voor vervolgonderwijs. Daarbij moet het onderwijs de nodige variëteit bieden om tegemoet te komen aan verschillen tussen leerlingen, zowel in niveau als in de verschillende talenten die kunnen worden ontwikkeld. Tegelijkertijd is de hersenontwikkeling van adolescenten nog in volle gang, zodat voorkomen moet worden dat leerlingen al vroegtijdig op een bepaald niveau vast komen te zitten, waardoor talent onbenut blijft.

Bovendien lijkt sprake van een paradox: enerzijds heeft Nederland vergeleken met veel andere landen een zeer gedifferentieerd stelsel van voortgezet onderwijs; anderzijds is er op dit moment weinig variëteit in programma's en wijze van aanbieden tussen en binnen scholen. De programmatische en organisatorische verscheidenheid zou groter moeten zijn om beter te kunnen aansluiten op bestaande wensen. Hoewel er in toenemende mate mogelijkheden zijn om maatwerk aan te bieden, bijvoorbeeld als gevolg van technologische vernieuwingen, bestaan soms financiële of bekostigingstechnische beperkingen die toepassing daarvan hinderen.

### *Vraag verkenning: herziening van de programmastructuur nodig?*

Vragen maatschappelijke veranderingen om een andere programmastructuur van het onderwijs voor twaalf- tot achttien- à twintigjarigen, of is binnen de bestaande structuur meer differentiatie mogelijk?

De verkenning gaat over de vraag welke onderwijsprogramma's jongeren beter kwalificeren voor de toekomst. Centraal staan vragen als de optimale verhouding algemeen-breed en specifiek-smal, en hoe álle jongeren te kwalificeren. De verkenning beziet daarbij een aantal verfijningen in het huidige aanbod, met de vraag of deze voor de toekomst nog wel adequaat zijn. Ter illustratie:

- Het mbo kent een globale indeling in vier sectoren: agrarisch, technisch, economisch en zorg/welzijn/cultuur. Twee van deze sectoren trekken steeds minder studenten. Is dit aanleiding om opnieuw over de ordening van dit onderwijs na te denken?
- De wisselingen van studenten tussen opleidingen en voltijds-deeltijds in het mbo zijn administratief erg ingewikkeld.
- De Adviesgroep vmbo heeft aandacht besteed aan de vier vmbo-sectoren op hun effect op de voorzieningenplanning, inclusief het vetorecht van omringende scholen op een ondernemende school. Ook constateert deze commissie dat de opzet van de verschillende leerwegen te ingewikkeld is, omdat deze leerlingen beperkt bij het combineren en bij het overstappen.
- Hoe werken de vier profielen in havo/vwo uit op de verhouding tussen havo en vwo? Is de kwaliteit van het havo erop vooruitgegaan? Wat zijn de gevolgen van de programmastructuur met vier profielen op de scholenstructuur?

Al met al genoeg aanleiding om het onderwijs aan twaalf- tot achttien- à twintigjarigen in programmatische zin te bezien.

### *Aard van de verkenning: inventariserend*

De verkenning is inventariserend van aard en zal zich richten op het ministerie van OCW, koepelorganisaties en schoolbesturen. De verkenning zal voor een deel voortbouwen op het advies *Alle talenten benutten* (werktitel) dat de raad eind 2006 of begin 2007 uitbrengt. De nadruk komt echter te liggen op de groep twaalf- tot achttien- à twintigjarigen en het perspectief ligt wat verder in de toekomst. De raad streeft ernaar deze verkenning in het tweede kwartaal van 2007 af te ronden.

## **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 slechts in samenwerking met haar omgeving waarmaken.

De maatschappelijke opdracht van de school is een belangrijk thema in deze tijd, maar staat door een aantal ontwikkelingen ook onder druk. Ontwikkelingen die te maken hebben met onder andere een gebrekkige motivatie van sommige leerlingen, schooluitval van bepaalde groepen en een toenemend lerarentekort, en die scholen hinderen bij de inrichting van het onderwijs en de uitvoering van hun opdracht. In 2007 wil de

Onderwijsraad verkennen welke oplossingen voor dit soort problemen denkbaar zijn en welke andere instellingen, partijen en individuen daarbij van belang zijn.

### **3 Er is meer dan de school: voor welke problemen zijn er veelbelovende alternatieven voor en aanvullingen op de school?**

*Context: standaardoplossingen volstaan niet meer*

Overal ter wereld gaan leerlingen naar school. Elke school zet kinderen en jongeren van ongeveer gelijke leeftijden gedurende een aantal jaren dagelijks bij elkaar in een specifiek gebouw, met het doel die kennis en vaardigheden over te brengen, die nodig zijn voor de (latere) maatschappelijke participatie. Het onderwijs is veelal aanbodgestuurd en uniform. Scholen hebben volwassenen in dienst om het onderwijs te verzorgen door kennis en sociale vaardigheden over te brengen en aan te leren. Leerplichtige leerlingen kiezen niet voor deze context, maar maken er verplicht deel van uit.

Diverse sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen vormen de aanleiding om de huidige vorm van de school respectievelijk hogeschool/universiteit onder de loep te nemen en te bekijken op welke manier er alternatieven of varianten te bedenken zijn. Actuele ontwikkelingen hebben gevolgen voor de gewenste kennis en voor de gewenste vorm van leren en onderwijs. Het gaat bijvoorbeeld om het opnemen van schoolse kennis in bredere competenties en om een toenemende synergie van formeel en informeel leren en van binnen- en buitenschools leren. Gekoppeld aan de gesignaleerde problemen wordt zowel binnen als buiten de school gezocht naar alternatieve arrangementen, bijvoorbeeld door het onderwijsproces anders in te richten (afstandsonderwijs, 'leraararm' onderwijs, open universiteit en open hogeschool) of door veel meer gebruik te maken van instellingen en situaties buiten de school waar leerlingen en studenten kunnen leren. Dit kan zover gaan dat bepaalde onderdelen van het huidige curriculum misschien door deze andere partijen overgenomen kunnen worden.

De verkenning zal beschrijven hoe in het buitenland met deze vraagstukken omgegaan wordt en welke oplossingen gevonden zijn. In dunbevolkte streken als Australië en de Scandinavische landen is bijvoorbeeld al veel ervaring opgedaan met 'Schools of the air' en 'Video-conferencing'. Misschien ook interessant voor Nederland? Er zijn meer van dit soort alternatieve aanpakken denkbaar, die we nog te weinig operationeel hebben om ze te kunnen inzetten bij aanzienlijke problemen of bij verschuivingen die vanuit de politiek worden aangegeven. Technologische innovaties kunnen verschillende alternatieven vormen of stimuleren. Direct natuurlijk via internet en andere digitale werkvormen, maar ook indirect doordat er meer combinatiemogelijkheden ontstaan tussen formeel en informeel onderwijs en tussen binnen- en buitenschools leren.

Bij alternatieven voor de (hoge)school kan ook gedacht worden aan het vaker inzetten van bijvoorbeeld werkenden uit andere sectoren of senioren. De aankomende vergrijzing is weliswaar bedreigend, maar biedt ook kansen voor de toekomstige ontwikkeling van het onderwijs. Ouderen kunnen een belangrijke rol spelen bij het overdragen van kennis. Meer inzicht in de feitelijke en potentiële inzet van deze groep is daarbij wenselijk. Maar ook zullen meer ouderen, mede in het kader van levensloopregelingen, zélf als lerenden bij het onderwijs betrokken blijven. Zo is de verwachting dat het aantal deelnemers aan het hoger onderwijs voor ouderen de komende jaren sterk zal toenemen (een senioren-school?). Het is interessant om te verkennen of er meer structurele verbindingen gelegd kunnen worden tussen het seniorenonderwijs, een leven lang leren en het initieel onder-

wijs. De verkenning zal ingaan op de mogelijkheden en voorwaarden van dergelijke verbandingen.

*Vraag verkenning: welke alternatieven voor de school kunnen worden ingezet?*

De centrale vraag in deze verkenning is: welke alternatieven voor de school respectievelijk hogeschool en universiteit zijn in beginsel beschikbaar en kunnen operationeel worden gemaakt om de kwaliteit en de aantrekkelijkheid van het onderwijs te verbeteren en problemen tegen te gaan?

*Aard van de verkenning: inventariserend*

De verkenning zal vooral inventariserend van aard zijn, waarbij de raad ook internationale lessen zal trekken. Het gaat om variëteit en kansrijkheid van alternatieven voor de school. De verkenning sluit aan op eerdere verkenningen en adviezen van de raad, zoals *Leren in een kennissamenleving* (2003), *Leren in samenspel* (2003), *Doelgericht investeren in onderwijs* (2006), en op publicaties van andere partijen (bijvoorbeeld het rapport *Leren excelleren* van het Innovatieplatform). Het ligt in de bedoeling in het eerste kwartaal van 2007 deze verkenning uit te voeren.

### **3.2.3 Financiering en bekostiging**

In eerdere adviezen, zoals *Publiek en Privaat* (2001), *Bekostiging hoger onderwijs* (2003) en *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs* (2004), is de raad ingegaan op een aantal vragen rondom de financiële inbedding van het onderwijs in de samenleving. In 2006 publiceerde de raad zijn advies *Doelgericht investeren in onderwijs*. De raad is hierbij ingegaan op de volgende vragen. Welke inspanningen zijn nodig om bij te dragen aan de ambitie om tot de Europese top te behoren? Welke financiële middelen en instrumenten en welke innovatieve inspanningen zijn daarbij gewenst? De raad presenteerde een investerings- en innovatieagenda. Om de Nederlandse ambitie van Europese kennisnatie waar te maken zijn extra publieke én private investeringen nodig, maar ook meer aandacht voor verhoging van de kosteneffectiviteit van interventies. Dit advies van de raad bestrijkt een breed spectrum van innovatieprogramma's: van het stimuleren van gezins- en kindvriendelijke voorzieningen en het voorkomen van achterstanden tot internationalisering van het onderwijs en opwaardering van de onderwijsinfrastructuur. Binnen de context van deze programmalijn buigt de raad zich in 2007 over de consistentie van het beleid voor enkele belangrijke onderwerpen. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zullen daarbij tevens in ogenschouw worden genomen.

## **4 Weloverwogen beleid: beleidsconsistentie per beleidstraject**

*Context: naar een sterke mix van beleidsaanpakken*

De laatste jaren wordt er steeds meer nadruk gelegd op de effectiviteit van ingezet beleid. Verschillende actoren, waaronder de volksvertegenwoordiging, de burger en het bedrijfsleven, vragen om meer transparantie, meer draagvlak, een grotere publieke betrokkenheid, evidence-based beleid, doelmatigheid en doeltreffendheid. In dat kader is in 1999 voor de rijksoverheid onder de titel *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (vbtb) een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden ingezet. Daarin zijn concrete en meetbare beleidsdoelen uitgangspunt voor de begroting. Na afloop van een jaar moet verantwoording worden afgelegd over de mate waarin doelstellingen gerealiseerd zijn. Ook in het programma *Andere overheid* wordt gewerkt aan een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is.

Maar het blijkt nog niet zo makkelijk om effectief beleid te ontwerpen en uit te voeren. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek *Tussen beleid en uitvoering* (2003) geconstateerd, dat de overheid vooral veel aandacht heeft voor het maken van beleid, maar weinig voor de uitvoering en de resultaten ervan.

In verschillende adviezen heeft de raad aandacht besteed aan evaluatie van beleid. Zo is in het advies *Dereguleren met beleid* (2000) een studie gemaakt van dertig jaar onderwijsbeleid, om zo over de meest effectieve manier van dereguleren te adviseren. In zijn *Internationaliseringsagenda voor het onderwijs 2006-2011* (2005) evalueerde de raad vijftien jaar internationaliseringsbeleid en constateerde, dat internationalisering nog steeds geen integraal onderdeel van onderwijs uitmaakt. In *De stand van educatief Nederland* (2005) analyseerde de raad de ontwikkelingen in het onderwijs in de afgelopen decennia en de beleidsstrategieën die daarbij gevolgd zijn. Vandaaruit deed de raad aanbevelingen over wenselijke beleidsacties om het Nederlandse onderwijs beter aan maatschappelijke verwachtingen te laten voldoen.

Deze verkenning beziet de mix van beleidsaanpakken op enkele relevante beleidstrajecten en geeft aan hoe de consistentie van deze mix kan worden bevorderd. Het onderwijsbeleid gebruikt vijf soorten aanpakken:

- financieel: extra geld, extra hulpbronnen, meer bestedingsvrijheid en flexibiliteit, deregulering en lumpsum, nu ook in het primair onderwijs;
- de inzet van externe expertise vanuit intermediaire en ondersteunende instanties die het systeem voorzien van kennis en ontbrekende vaardigheden;
- het inzetten op standaarden om betere resultaten te krijgen;
- marktwerking, verschuiving van de macht in de richting van de consumenten, tegen het monopolie van de bureaucratie; en
- governance anno 2006: verschuiving van overheidsbeleid naar beleid van schoolbesturen, met een coördinerende rol voor sectororganisaties.

*Vraag verkenning: wat is de optimale mix?*

De centrale vraag in deze verkenning luidt: wat is een optimale mix van strategieën voor welke onderwijs- en beleidsdoelen?

Aan de orde komen hierbij de volgende vragen. Wat is het gecombineerde effect van de verschillende aanpakken? Is er sprake geweest van een consistente benadering? Welke aanpak is te weinig of te veel en in welke omstandigheden gebruikt? Wat kunnen we van onderwijsbeleid in andere landen leren? En in het algemeen: hoe kan het evidence-based karakter van het beleid worden versterkt? Deze vragen zullen voor geselecteerde thema's in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en het hoger onderwijs worden beantwoord. Voorlopig wordt daarbij gedacht aan de volgende beleidstrajecten: jeugdbeleid, de cultureel-pedagogische taak van het onderwijs, maatwerk en differentiatie, levenslang leren, en internationalisering.

*Aard van de verkenning: inventariserend en instrumenteel*

In deze verkenning inventariseert de raad gehanteerde beleidsaanpakken op enkele relevante thema's en zal daarbij aangeven hoe de consistentie van de mix van beleidsaanpakken kan worden bevorderd. De verkenning is voorzien voor het tweede kwartaal in 2007.

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

De moderne samenleving verandert voortdurend en in hoog tempo. Onderwijs is succesvol als het erin slaagt tijdig en goed in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Dat vereist een geoliede organisatie van onderwijs en leren en dat vereist professionele leraren.

Binnen deze programmalijn zal de raad in 2007 aandacht schenken aan de kwaliteitszorg en de kwaliteitsmaten in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs en aan de vraag hoe de rol van de leraar bij nieuwe bestuurlijke verhoudingen het best vormgegeven kan worden.

## **5 Wat past de leraar? De rol van de leraar bij nieuwe bestuurlijke verhoudingen**

*Context: zijn leraren nog zichtbaar in de maalstroom van organisatieveranderingen?*

Door deregulering en decentralisatie zijn onderwijsinstellingen in toenemende mate zelf verantwoordelijk voor de eigen invulling van het onderwijsconcept en voor het personeelsbeleid. De mate van deregulering en autonomievergroting verschilt per onderwijssector. Het hoger onderwijs en de bve-sector hebben meer autonomie dan het primair en voortgezet onderwijs. Personeelskosten vormen veruit de grootste kostenpost voor de instellingen en de verantwoordelijkheden (en bijbehorende financiële risico's) zijn met de autonomievergroting substantieel toegenomen. Denk hierbij aan de lumpsum en de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van zieke of werkloze leraren.

Niet elke instelling kan even goed en even snel op die veranderingen inspelen; in jargon heet dat de verschillen in het 'beleidsvoerend vermogen' van scholen. Die verschillen gelden ook voor wat betreft het personeelsbeheer en -beleid. Ontwikkelingen als vergrijzing van het personeelsbestand, taak- en functieverbreding, en het op peil houden en verbeteren van onderwijskundige expertise en innovatief vermogen van beroepsbeoefenaren vereisen een breed gedragen visie en een sterk management.

Onderwijsinstellingen hebben geprobeerd de risico's van autonomievergroting in te perken door samen te gaan, vaak bestuurlijk, soms ook fysiek: een groot gebouw met veel leerlingen en veel personeel. Leraren worden 'aangestuurd' door verschillende managementlagen. Het werkproces vergt meer bureaucratie, gericht op doelmatigheid, controle en beperking van risico's.

In een door de Onderwijsraad georganiseerd debat in 2003, *Positieve energie voor het leraarschap*, kwam naar voren dat, ondanks de vele problemen waarmee het onderwijs kampt, de deelnemers toch leraar willen blijven. Hoe komt het dan toch dat er leraren zijn die het onderwijs snel voor gezien houden? Uit het debat bleek dat vooral te maken te hebben met de randvoorwaarden waaronder gewerkt moet worden. Dit komt eveneens naar voren in de recent gepubliceerde onderwijsagenda van de beroepsgroep, getiteld *Waar wij voor staan*. De ruim 12.000 geënquêteerde docenten (uit alle onderwijssectoren) gaven aan dat de aantrekkelijkheid van het werk nog altijd zit in het werken met en waardering krijgen van leerlingen. De omstandigheden waarin dat werken gebeurt kunnen echter beter: de onderwijsorganisatie, het personeelsbeleid, de kennisuitwisseling. Vooral de docenten in het primair onderwijs vinden daarnaast dat het salaris omhoog moet.

Het onderwijs kampt met hardnekkige imago- en organisatieproblemen. De hoofdlijn in het advies aan de Kamer *Waardering voor het leraarschap* (2006) is, dat het niet voldoende is om het kwantitatieve lerarentekort op te lossen. Om het probleem structureel aan te pakken is ook een kwaliteitsimpuls nodig: een beter carrièreperspectief, beter salaris en verhoging van het opleidingsniveau. Deze kwaliteitsverbetering zal het beroep van leraar aantrekkelijker maken, en zo ook effect hebben op het kwantitatieve probleem. De genoemde onderwijsagenda van de beroepsgroep sluit hierop aan.

*Adviesvraag: hoe kan de professionele leraar beter in positie worden gebracht?*

De centrale vraag in het advies is: hoe kunnen de ruimte en de positie van de professional binnen het onderwijs organisatorisch vorm krijgen, gegeven de veranderingen op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs?

*Aard van het advies: conceptueel en waar mogelijk instrumenteel*

Het advies is conceptueel en waar mogelijk instrumenteel van aard. Het onderwijs heeft in de afgelopen vijftien jaar sterk onder invloed gestaan van ontwikkelingen naar harmonisatie met andere sectoren in de samenleving. De vraag is of er niet te veel aan normstelling uit andere sectoren naar het onderwijs is overgewaaid. Zo zijn criteria voor beloningssystemen meer gebaseerd geraakt op karakteristieken uit het bedrijfsleven, terwijl de inhoudelijke vereisten voor het leraarschap minder zijn gaan meewegen. Daardoor is in delen van het onderwijs een scheve verhouding ontstaan tussen de loopbaan- en beloningsmogelijkheden van onderwijsgevend en managers. Het advies werkt nader uit hoe de beroepsgroep in het onderwijs, een sector waar ruim 400.000 mensen actief zijn, meer op eigen kracht tot eigen normstelling kan komen. In instrumentele zin kunnen bijvoorbeeld de volgende punten aan de orde komen: de (rechts)positie (anders dan arbeidsvoorwaardelijk) van de professional binnen een onderwijsinstelling, en de zelforganisatie van leraren (bijvoorbeeld lerarenadviescolleges binnen hogescholen). In het derde kwartaal van 2007 wordt dit advies uitgebracht.

## **6 Goed voorbeeld doet volgen: kwaliteitszorg en kwaliteitsmaten in primair en voortgezet onderwijs**

*Context: kwaliteitszorg en kwaliteitsbesef op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs nog onvoltooid*

Er zijn nog altijd scholen waar te weinig gedaan wordt aan systematische zelfevaluatie en kwaliteitszorg; het gaat hierbij niet alleen om de zogenoemde zwakke scholen. In het *Onderwijsverslag 2004/2005* constateert de Inspectie van het Onderwijs een stagnatie bij kwaliteitszorg in het basisonderwijs. De zorg voor de onderwijskwaliteit blijkt net als het schooljaar daarvoor op iets meer dan de helft van de scholen voldoende ontwikkeld te zijn. Wel treft de Inspectie op alle basisscholen onderdelen van kwaliteitszorg aan. Op slechts een derde van de scholen is sprake van integrale kwaliteitszorg waarin al die onderdelen in onderlinge samenhang aan bod komen. Twee derde van de middelbare scholen werkt gericht aan kwaliteitsverbetering, maar echt systematische kwaliteitszorg is op slechts 15% van de middelbare scholen aanwezig. Moeten we ons richten op de achterblijvende scholen of kunnen we de goede scholen als voorbeeld, als trekkers inzetten?

Daarnaast vindt er discussie plaats over kwaliteitsmaten voor primair en voorgezet onderwijs. Het is belangrijk om eerst vast te leggen wat leerlingen minimaal moeten kennen en kunnen, zodat scholen hun interne kwaliteitszorgsysteem daar vervolgens op

kunnen richten. Zo zijn de leerdoelen in het basisonderwijs geformuleerd in kerndoelen. De raad heeft eerder aangegeven dat hij in relatie hiermee 'leerstandaarden' zou willen invoeren.<sup>3</sup> Een leerstandaard is feitelijk een norm voor de (inhoudelijke) kerndoelen en geeft aan op welk niveau leerlingen deze doelen beheersen. Dergelijke outputnormen zijn streng voor onderpresteerders en deze onderpresteerders kunnen zich laten aanmoedigen door voorbeeldscholen. Daarnaast zou ook een leerstandaard gevorderd of excellent ingevoerd kunnen worden. Dat betekent dat scholen ernaar moeten streven alle leerlingen die daarvoor de capaciteiten bezitten, daadwerkelijk tot een hoog eindniveau te brengen. Op deze manier kunnen het basis- en voortgezet onderwijs een bijdrage leveren aan Nederland als kennisnatie.

Het advies zal allereerst in kaart brengen wat de relatie is tussen kwaliteitszorg en kwaliteitsniveau van het onderwijs. Hoe kan kwaliteitszorg echt bijdragen aan betere onderwijsopbrengsten? Of is het beter te denken vanuit kwaliteitsmaten, leerstandaarden en andere outputnormen? En wat is de rol van de schoolleiding en leraren hierbij? Is de leraar de spil van het systeem van kwaliteit(szorg) op scholen? Vervolgens geeft het advies aan hoe scholen, hun ondersteunende en vertegenwoordigende organisaties, maar ook de Inspectie met het thema kwaliteitszorg en kwaliteit omgaan (en om kunnen gaan). Hoe eng of ruim wordt de wet- en regelgeving momenteel geïnterpreteerd? Hoe ingewikkeld of eenvoudig moet een systeem van kwaliteitszorg op een school zijn om functioneel te zijn? Wat zijn de succesfactoren voor het welslagen van kwaliteitszorg op een school? En wat kan het effect zijn van duidelijke kwaliteitsmaten?

Het advies zal zoeken naar die interventies die nodig zijn om de praktijk van zelfevaluatie en kwaliteitszorg in het basis- en voortgezet onderwijs te verbeteren, zoals het opleggen bij wet, het werken met voorbeelden of de projectaanpak. In het advies is daarnaast aandacht voor kwaliteitsmaten en kwaliteitszorgsystemen in verwante sectoren zoals kinderopvang, jeugdzorg, jeugdwerkvoorzieningen en voorzieningen voor buitenschoolse talentontwikkelingen (bijvoorbeeld sportinstanties en muziekscholen). Is afstemming nodig tussen de verschillende sectoren? Zouden we toe moeten naar één vorm van (één wet- en regelgeving rondom) kwaliteitszorg voor verschillende sectoren? Of vraagt de aard van het onderwijs echt om een unieke aanpak? Helpt het denken over kwaliteitsmaten in plaats van kwaliteitszorg ons verder?

*Adviesvraag: hoe kan kwaliteitszorg en kwaliteitsbesef op scholen verder gestimuleerd worden?*

Uitgaande van de autonomie van scholen is de eerste vraag: wat zijn effectieve methoden om kwaliteitszorg op alle scholen voor basis- en voortgezet onderwijs echt ingang te doen vinden? En welke mechanismen binnen en rond scholen kunnen bijdragen aan versterking van kwaliteit en kwaliteitszorg? Vervolgens is de vraag aan de orde welke overheidsinterventies in aansluiting hierop gerealiseerd kunnen worden. Zijn er bijvoorbeeld interventies denkbaar, die leiden tot een versterking van het krachtenveld rondom de school zodanig dat de kwaliteit(szorg) verbetert? En ten slotte: wat zou de overheid zelf moeten doen? Uiteraard is er daarbij een nauwe relatie met de ontwikkeling van het inspectietoezicht. Immers, de Inspectie wil bij haar toezicht optimaal gebruikmaken van de informatie die scholen reeds hebben over de kwaliteit van hun onderwijs en stemt

<sup>3</sup> Het advies over de leerstandaarden komt uit meerdere rapporten: Zeker weten (1999), De kern van het doel (2002) en Koers primair onderwijs: werken aan gezamenlijke doelen (2004).

het inspectiebezoek daarop af; daarnaast hanteert de Inspectie eigen criteria waar het onderwijs aan moet voldoen.

*Aard van het advies: agenderend, maar ook instrumenteel*

Dit advies is agenderend van aard: het zal wijzen op het belang van een goede interne kwaliteitszorg voor het functioneren van scholen in het basis- en voortgezet onderwijs, maar ook op duidelijke kwaliteitsmaten voor deze onderwijssectoren. Daarnaast is het advies instrumenteel: het biedt scholen zicht op manieren om kwaliteitszorg beter van de grond te krijgen en op nog onbenutte mogelijkheden voor feitelijke kwaliteitsverbeteringen op scholen. Vaststelling van het advies is voorzien in het vierde kwartaal van 2007.

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

In dit onderdeel komen onderwerpen aan de orde, die betrekking hebben op speciale groepen die aandacht behoeven, en onderwerpen die betrekking hebben op een bepaalde onderwijssector. In 2007 betreft dit jongeren na het voortgezet onderwijs en de vraag of die meer begeleiding nodig hebben dan ze nu vaak krijgen.

## **7 Het leven in eigen handen nemen: hoe gaan jongeren om met hun nieuwe omgeving na het voortgezet onderwijs en het lang mbo?**

*Context: risico's van imperfecte aansluitingen*

Leerlingen uit het voortgezet onderwijs en het lang mbo krijgen als zij naar het hoger onderwijs gaan een andere begeleiding, die soms ook beperkter van aard of kwaliteit is. Dat bemoeilijkt een goede aansluiting tussen de verschillende onderwijsfasen en brengt een risico op voortijdige uitval, en dus onderbenutting van talent, met zich mee. Gelet op het streven van het kabinet naar verhoging van het aantal hoogopgeleiden in 2020 tot 50% van de Nederlandse beroepsbevolking tussen 25 en 44 jaar, moet deze situatie verbeteren.<sup>4</sup> Jongeren moeten dus ook na het voortgezet onderwijs en lang mbo beter kunnen worden begeleid om succesvolle onderwijsloopbanen te voltooien.

In zijn adviezen *Betere overgangen in het onderwijs* en *De helft van Nederland hoogopgeleid* (beide uit 2005) geeft de raad aan, dat een betere en intensievere begeleiding van studerende voortijdige uitval, en daarmee onderbenutting van talent, kan voorkomen. Hij geeft in deze adviezen voorlopige ideeën, als aanzetten voor een verdere doordiening van dit vraagstuk.

### *1) Een goed onthaal van starters in het hoger onderwijs*

De raad heeft aangegeven veel te zien in een 'warme' overgang van voortgezet onderwijs en lang mbo naar hoger onderwijs. De basis daarvoor is een goede intake, die niet alleen is gericht op het inventariseren van risico's die de opleiding met de aankomende studerende loopt, maar vooral ook op zijn kwaliteiten. Deze intake is de eerste stap in de studieloopbaanbegeleiding, een belangrijke factor als het gaat om het stimuleren van doorstroom en rendement en het tegengaan van vertraging en uitval. Bij zo'n intake kan een portfolio met een eigen analyse van risico's en kwaliteiten een belangrijke rol spelen. Het zou belangrijke aanknopingspunten kunnen bieden voor een effectieve studieloopbaanbegeleiding. Deze begeleiding kan een stimulans zijn voor studerende om een grotere verantwoordelijkheid voor de eigen studieloopbaan te nemen, en bevordert

waarschijnlijk de binding van studenten aan het onderwijs. Van belang is dat bij de overgang naar hoger onderwijs de 'aanleverende' school nauw is betrokken. Zowel bij de voorbereiding van de intake als gedurende de eerste tijd op de nieuwe instelling moet teruggevallen kunnen worden op de eerdere begeleider of schooldecaan. Maar zeker zo belangrijk zijn de vragen: hoe komen jongeren ertoe zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun studie? Hoe kan het proces van zelf verantwoordelijkheid nemen worden bevorderd?

## *2) Focus op de inrichting van de eerste periode*

Aansluitend bij het voorgaande lijkt een bepaalde inrichting met onder meer intensieve begeleiding cruciaal, met name in de eerste periode van de studie. Het risico op uitval is gedurende deze periode het grootst. Goede begeleiding levert daar het meeste rendement op. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om een goede begeleiding van degenen die een verkeerde keuze hebben gemaakt en nog willen switchen naar een andere opleiding of onderwijsinstelling. Meer in het algemeen gaat het om begeleiding bij het ontwikkelen van een goed studeergedrag en het actief deel worden van een studiegemeenschap. Een kleinschalige organisatievorm is in het eerste studiejaar eveneens rendementsbevorderend.

In het licht van het voorgaande zou de aandacht bij de voorbereiding van dit advies in het bijzonder gericht kunnen zijn op maatregelen die betrekking hebben op de overgang van de ene soort instelling naar de andere en op de eerste periode daarna.

*Adviesvraag: hoe kunnen jongeren na het voortgezet onderwijs en het lang mbo het beste worden onthaald?*

Wat is een optimale inrichting van de eerste periode van het hoger onderwijs? Wat werkt om studerenden zelf verantwoordelijkheid te leren nemen? Hoe kunnen lerenden na het voortgezet onderwijs en het lang mbo in het hoger onderwijs beter en intensiever worden begeleid om voortijdige uitval en daarmee onderbenutting van talent te voorkomen? Welke actoren spelen hierbij een belangrijke rol? Aan welke personele, materiële en organisatorische voorwaarden moet worden voldaan?

## *Aard van het advies: instrumenteel*

Het advies is vooral instrumenteel van aard. Als doelgroepen zijn met name de betrokken onderwijsinstellingen (dat wil zeggen alle niveaus daarbinnen) in beeld. Daarnaast valt te denken aan studentenorganisaties. De overheid moet waar nodig een faciliterende en stimulerende rol vervullen.

Het advies besteedt ook aandacht aan jongeren die na havo, vwo of lang mbo niet direct doorstromen, maar eerst een jaar wat anders gaan doen. Neemt hun aantal toe? Wat doen ze in dat jaar? Wat is het nut van dat jaar, wat levert het op? Bevordert zo'n jaar de doorstroming of juist niet?

Het is niet de bedoeling om de zorgstructuur zoals we die in het voortgezet onderwijs kennen met zorgadviesteams en dergelijke, simpelweg te kopiëren naar het hoger onderwijs. Zowel de leeftijd van de jongeren als de aard van de opleiding vragen om andere aanpakken. De overdracht van leerlingen van de ene opleiding naar de andere vraagt een betere structurering. Deelaspecten zijn bijvoorbeeld voorzieningen als doorlopende lerendendossiers en informatierijke diplomasupplementen vanuit het voortgezet

onderwijs en het lang mbo. Deze kunnen hier behulpzaam zijn. Verder is interessant dat verschillende hogescholen overgangsconstructies hanteren, zoals lesgeven door hbo-docenten in het mbo, zomerhogeschool-cursussen en mentoraatssystemen in het eerste hbo-jaar.

De raad wil dit advies in het vierde kwartaal in 2007 afronden.

### **3.2.6 Wetgevingsadviezen**

De Onderwijsraad zal ook in 2007 over enkele wetsontwerpen adviseren. Uitgangspunten daarbij zijn dat het gaat om belangrijke wetsontwerpen waarover de raad recent niet separaat adviseerde of wetsontwerpen die samenhangen met artikel 23 Grondwet. In 2007 zal de raad aandacht besteden aan:

- wetsvoorstel tot wijziging van de WPO (Wet op het primair onderwijs), WEC (Wet op de expertisecentra) en WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) in verband met het toezicht op het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs;
- wetsvoorstel thuisonderwijs; en
- wetsvoorstel samenwerkingsscholen.

### **Ten slotte**

Het werkprogramma voor het jaar 2007 beperkt zich vooralsnog tot de door de bewindslieden geprioriteerde adviesonderwerpen. Evenals in vorige jaren het geval was, kunnen zich ook in 2007 onderwerpen aandienen, die niet zijn opgenomen in het Werkprogramma 2007, maar wel betrekking hebben op de hoofdlijnen van beleid of van wetgeving; het betreft hier voornamelijk beleidsreactieve advisering. Daarnaast kunnen er ook onderwerpen zijn die volgens het nieuwe kabinet en de nieuw verkozen Kamerleden om advies vragen. Zoals eerder opgemerkt heeft het werkprogramma dus een dynamisch karakter en zijn tussentijdse wijzigingen in de programmering mogelijk.



# **Bijlage 1**

**Overzicht raadsleden per 1 september 2006**

**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 van Amsterdam

prof.dr. R.J. Bosker  
Hoogleraar Onderwijskunde, Rijksuniversiteit Groningen

prof.dr. J.A. Bruijn  
Hoogleraar Immunopathologie, voorzitter Opleidingsbesturen Geneeskunde en  
Biomedische Wetenschappen, Universiteit Leiden

L.E. Callender  
Directeur van de School of Economics, Hogeschool INHOLLAND te Den Haag

prof.dr. G.Th.M. ten Dam  
Hoogleraar Onderwijskunde en rector Instituut voor de Lerarenopleiding, Universiteit van  
Amsterdam

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

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

Y. Moerman-van Heel  
Plaatsvervangend voorzitter College van Bestuur, Willem I-College 's-Hertogenbosch

drs. A.S. Roeters  
Lid College van Bestuur van VU-Windesheimgroep Amsterdam-Zwolle

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

J. van der Tak  
Burgemeester van de gemeente Westland

prof.mr.drs. B.P. Vermeulen  
Hoogleraar Staats- en bestuursrecht en Onderwijsrecht, Vrije Universiteit Amsterdam en  
hoogleraar Onderwijsrecht, Radboud Universiteit Nijmegen

dr. B.E. van Vucht Tijssen (plaatsvervangend voorzitter)  
Voorzitter Nationale UNESCO Commissie

**Secretaris:**

drs. A. van der Rest

## **Bijlage 2**

### **Overzicht medewerkers secretariaat per 1 september 2006**

**Secretaris-Directeur:**

drs. Adrie van der Rest

**Voorlichter:**

drs. Cindy Rouwhorst

**Coördinator staf/plaatsvervangend secretaris:**

dr. Saskia Schenning

**Stafmedewerkers:**

drs. Maaïke Beuving

drs. Betty Feenstra

dr. Peter Gramberg

mr. dr. Pieter Huisman

mr. Cees van Leest

dr.ir. Simone Löhner

dr. Ralf Maslowski

dr. Frederik Riemersma

dr. Kathleen Torrance

dr. Ib Waterreus

**Algemene Zaken:**

drs. Maria 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-assistant)

Elisabeth Tjin-Chin Fon Jie (office manager)

**Financiële Zaken:**

Wil Kortenbach



